Gestion publique

Programmes de réglementation

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE
AU GROUPE DE TRAVAIL
CHARGÉ DE L'EXAMEN
DES PROGRAMMES

MAI 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/20-1985F au Canada: 37,50 $
ISBN 0-660-91644-4 à l'étranger: 45,00 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 1

MANDAT 1

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE 11

AVANT-PROPOS 13

1. APERÇU GLOBAL 15

2. EXAMEN DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION 37

Aperçu - Réglementation du secteur agricole 39
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles 43
Surveillance des hippodromes 46
Inspection et contrôle des installations et des produits alimentaires 49
Règlement sur les fruits, les légumes et le miel (supplémentaire) 53
Préservation des marchés 56
Inspection et protection des cultures et du bétail, approvisionnements en facteurs de production agricole 58
Document de travail - Application de la réglementation 64
Office des produits agricoles 72
Office de stabilisation des prix agricoles 76
Commission canadienne du lait - Programme de soutien des prix des produits laitiers 80
Conseil national de commercialisation des produits agricoles 85
Offices créés en vertu de la LOCPF 96
Document de travail - Plans nationaux de gestion des approvisionnements 100

Aperçu - Consommation et Corporations 109
Produits de consommation 113
Pratiques commerciales 117
Document de travail sur les programmes des produits de consommation et des pratiques commerciales 121
Sécurité des produits 132
Corporations 136
Faillites 139

Droit d'auteur et dessins industriels 143
Brevets 146
Marques de commerce 150
Métrologie légale - Électricité et gaz 153
Métrologie légale - Poids et mesures 157
Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt 161
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions - Restriction de la concurrence 164
Conversion au système métrique 168
Industries réglementées - Interventions de réglementation (PCR) 171
Financement du Programme des industries réglementées 174

Aperçu - Commission canadienne des droits de la personne 177
Commission canadienne des droits de la personne 179

Aperçu - Réglementation fédérale des communications 183
Spectre des fréquences radioélectriques 190
Radiodiffusion 193
Télécommunications 198
Document de travail - Radiodiffusion et télécommunications 202
Exportation des biens culturels mobiliers 206

Aperçu - L'écheveau de la réglementation de l'environnement 209
Mesures de contrôle des émissions et effluents industriels 212
Produits chimiques commerciaux/toxiques 216
Immersion de déchets en mer 219
Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement 223
Programme de conservation des oiseaux migrateurs 226
Parcs (règlements régissant les terres et la faune) 228
Programme de conservation de la faune 231

Aperçu - Immigration 233
Immigration : Recrutement et sélection 235
Immigration : Application de la Loi 239
Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme 242
Le programme des passeports 245

Aperçu - Énergie et Mines 249
Commission de contrôle de l'énergie atomique 251

Règlements concernant le Programme énergétique national 254
Programme de répartition et de rationnement obligatoires en cas d'urgence 258
Agence de surveillance du secteur pétrolier 261
Application de la Loi sur les explosifs 264
Office national de l'énergie 267
Situation - Les problèmes de réglementation concernant l'exploitation minière 271

Aperçu - Réglementation des pêches 277
Pêches et Océans : Délivrance de permis et répartition des ressources 283
Surveillance et contrôle des pêches 287
Office des prix des produits de la pêche 291
Programme national d'inspection du poisson 294

Aperçu - Secteur financier 299
Société d'assurance-dépôts du Canada 304
Département des assurances 308
Inspecteur général des banques 312
Loi sur l'intérêt 315

Aperçu - Santé et Bien-être social 317
Médecine aéronautique civile 319
Quarantaine 321
Situation - Médecine aéronautique civile et Quarantaine 323
Services médicaux de l'immigration 324
Situation - Services médicaux de l'immigration 327
Innocuité et qualité des aliments et nutrition 328
Innocuité, qualité et efficacité des médicaments 332
Situation - Innocuité, qualité et efficacité des médicaments 336
Qualité et risques environnementaux 338

Aperçu - Réglementation concernant les affaires indiennes 341
Planification de l'aménagement des terres du Nord 348
Exploitation minière (Yukon et T.N.-O.) 352
Gestion des terres, des forêts et de l'eau (Yukon et T.N.-O.) 356
Gestion foncière (Yukon et T.N.-O.) 360
Gestion des forêts (Yukon et T.N.-O.) 365
Gestion des ressources aquatiques (intérieur du Yukon et des T.N.-O.) 369
Gestion des ressources aquatiques (hauturières) du Yukon et des T.N.-O. 373

Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) 377
Situation - APGTC 381
Commission d'énergie du Nord canadien 388
Administration du pipe-line du Nord 391
Situation - Le principe du "guichet unique" dans la réglementation 394
Annexe I 399

Aperçu - Programmes du ministère de la Justice 407
La Commission de réforme du droit 409
La réforme du droit administratif 413
Bureau du Conseil privé (Justice) 415
Commission de révision des lois 417
Projet sur la décriminalisation et le renforcement de l'observance des lois fédérales 419
Observations du secteur privé 422

Aperçu - Travail Canada 425
Médiation, conciliation, arbitrage 428
Conditions de travail 430
Sécurité et hygiène au travail 433
Document de travail - Conseil canadien des relations de travail 437
Conseil canadien des relations de travail 438

Aperçu - Revenu Canada, Douanes et Accise 443
Transporteurs cautionnés 444
Entrepôts réels 446
Octroi de licences de courtiers en douane 449
Droits de douane - Remboursements, remises et drawbacks 453
Droits d'accise 456
Permis et immatriculation des bateaux 459

Aperçu - Programmes de transports 461
Transport des marchandises dangereuses 464
Situation - Profil sur le transport des marchandises dangereuses 468
Inspecteur général - Sécurité des transports 471
Situation - Sécurité des transports au Canada 474
Situation - La CCT et la politique nationale des transports 478
Aperçu - Transport routier 485
Réglementation de la sécurité routière et des véhicules automobiles 487
Réglementation du transport par véhicule à moteur 490

Coordination de la réglementation du transport routier 492
Aperçu - Transport maritime 495
Transport maritime 496
Aides à la navigation maritime 499
Règlements sur la pollution par les navires 501
Enquêtes sur les sinistres et les accidents maritimes 503
Services du trafic maritime/Gestion du trafic maritime 505
Réglementation en matière de personnel (maritime) 508
Réglementation concernant les navires 510
Règlements concernant l'inspection des radios de navires 513
Protection des eaux navigables 515
Quatre administrations de pilotage 517
Aperçu - Transport aérien 521
Subventions aux transporteurs aériens régionaux 523
Certificats d'exploitation des transporteurs aériens 526
Réglementation du transport aérien 528
Situation - Divers scénarios de politique 531
Navigabilité des aéronefs 547
Réglementation des véhicules à coussin d'air 549
Immatriculation des aéronefs 551
Services de la circulation aérienne 553
Aides à la navigation aérienne 555
Services de l'aviation 557
Sécurité aérienne et application des règlements 559
Brevets, immatriculation, formation et épreuves (transport aérien) 561
Bureau canadien de la sécurité aérienne 563
Aperçu - Transport ferroviaire 565
Analyse économique des chemins de fer et qualité du service 566
Sécurité ferroviaire 569
Aperçu - Réglementation du transport et de la manutention du grain 571
Division de la pesée de la CCG 581
Division de l'inspection des grains de la CCG 583
Délivrance des permis, enregistrement et documentation 585
Commission canadienne du blé 587
Transport du grain de l'Ouest 591
Programme de subvention aux embranchements ferroviaires 595

Autres programmes de réglementation 599
Planification d'urgence Canada 601
Codes du bâtiment (normes de logement) 603
Assurance hypothécaire 606
Société canadienne des Postes 609
Contrôle des armes à feu 614
Office des normes générales du Canada 618
Conseil canadien des normes 621
Programme de contrôle des exportations et des importations 624
Document de travail - Programme de contrôle des exportations et des importations 628
Tribunal canadien des importations 630
Commission du textile et du vêtement 633
Commission du tarif 637
Bureau de la réforme de la réglementation 640
Observations du secteur privé 643
Groupe consultatif technique 645

3. EXAMEN DU SYSTÈME FÉDÉRAL DE RÉGLEMENTATION 649

4. CONSULTATIONS 685

5. APPENDICE "A" : CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES" 697

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE MIXTE CHARGÉ DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

OBJET

Établir le mandat d'un groupe d'étude mixte comptable au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes au sujet des programmes et des structures de réglementation du gouvernement fédéral.

MANDAT

En plus des programmes compris dans le mandat d'autres groupes d'étude, on compte quelque 115 programmes fédéraux de réglementation. Trentre-trois ministères et organismes sont chargés de l'administration de ces 115 programmes, ce qui entraîne une dépense de 11,400 années-personnes et des frais directs de 1.7 milliard de dollars. Ces programmes comportent aussi d'importants coûts indirects pour l'économie, et ils sont souvent considérés comme excessifs dans la mesure où ils nuisent à la croissance économique et à la création d'emplois ou restreignent inutilement la liberté des particuliers.

Le Groupe d'étude examinera le système fédéral de réglementation, y compris la liste exhaustive de programmes qui se trouve à l'annexe A. Ce faisant, il tiendra compte des objectifs du Groupe de travail ministériel sur l'examen des programmes et, en particulier, de son désir d'élaborer un ensemble de programmes gouvernementaux (y compris les programmes de réglementation) qui soit plus simple, plus compréhensible et plus accessible à la clientèle, et qui permette dans la mesure du possible à ceux qui sont directement en contact avec les groupes-clients de prendre les décisions.

En ce qui a trait au système de réglementation, le Groupe d'étude présentera dans un rapport ses observations et ses conseils concernant l'efficacité, l'opportunité et l'utilité des éléments suivants :

(a) le système dans son ensemble, en mettant l'accent sur les mécanismes d'évaluation préalable, d'approbation et d'examen des programmes de réglementation;

(b) les pratiques de coordination et de consultation avec le secteur privé;

(c) les mécanismes de consultation et de coordination intergouvernementales et interministérielles;

(d) la mise en application et le respect de la réglementation actuelle et l'uniformité de son exécution.

En ce qui concerne l'examen des programmes de réglementation, le Groupe d'étude s'intéressera autant à la nature qu'au mode d'exécution de chaque programme afin de déterminer ceux que le groupe, le secteur privé ou les gouvernements provinciaux ou territoriaux considèrent comme "problématiques" en fonction, d'abord, du critère du développement économique, c'est-à-dire :

(a) le programme constitue-t-il directement ou indirectement un obstacle au développement économique ou à la création d'emplois?

puis par rapport à un ou plusieurs des critères suivants :

(b) l'opportunité - quels résultats le programme est-il censé atteindre? les atteint-il? la réglementation, c'est-à-dire la législation subordonnée, est-elle le meilleur moyen de résoudre le problème?

(c) l'utilité - la réalisation des objectifs du programme résout-elle le problème qui justifiait sa mise en oeuvre?

(d) la pertinence - le programme est-il désuet?

(e) l'efficience - le programme pourrait-il être exécuté de façon plus économique?

(f) les coûts et les avantages - les frais administratifs ou les coûts socio-économiques indirects semblent-ils excéder les avantages du programme?

(g) le chevauchement/double emploi - y a-t-il conflit ou gaspillage réel ou présumé par rapport à des programmes provinciaux ou territoriaux?

(h) la cohérence - les règles sont-elles proportionnées aux risques ou à l'importance des problèmes, et sont-elles appliquées de façon uniforme et équitable?

(i) l'esprit d'entreprise - le programme étouffe-t-il l'esprit d'entreprise, ou crée-t-il trop d'incertitude, de lourdeurs bureaucratiques ou de retards sur le marché?

(j) le civisme - le programme nuit-il au civisme, ou donne-t-il mauvaise réputation aux instances de réglementation?

(k) la différence d'impact - le programme a-t-il le même effet sur les petites entreprises que sur les grandes?

Au cours de ses travaux, le Groupe d'étude devrait, au besoin, consulter des représentants du secteur privé et des ministères, et tenir pleinement compte des activités ou initiatives en cours dans les secteurs examinés. Le groupe d'étude devrait faire connaître aux ministres :

- o les problèmes liés à tel ou tel programme ou à l'ensemble de la réglementation;
- o les mesures qui peuvent être prises pour évaluer ces problèmes plus en profondeur ou pour les solutionner.

Dans le cas des programmes jugés "problématiques" qui relèvent d'un seul ministre, le Groupe d'étude est prié de les signaler au Groupe de travail ministériel et de lui présenter toutes les observations susceptibles d'aider le ministre à s'attaquer au problème. S'il s'agit toutefois d'un secteur de réglementation qui touche plus d'un ministère, il devrait s'efforcer de fournir des suggestions détaillées sur d'éventuels plans d'action à suivre pour résoudre le problème.

Sauf dans les cas où cela pourrait nuire à la cohérence globale de sa mission, le Groupe d'étude n'a pas à s'intéresser aux programmes de réglementation que les chefs d'autres groupes d'étude ont entrepris d'examiner dans le cadre de leur mandat. Cependant, il devrait en faire mention dans son rapport.

Dans son rapport, le Groupe d'étude devra détailler les conséquences, sur le plan de la législation et des ressources, des changements qu'il recommande d'apporter aux programmes. Il devra également signaler les éléments nouveaux et les optiques de la réglementation d'autres pays lorsqu'ils présentent un intérêt pour l'étude.

Puisque ces questions font l'objet d'une étude distincte, le Groupe d'étude ne se penchera pas sur les mécanismes qu'utilisent les organismes de réglementation ni sur les relations qu'ils entretiennent avec le gouvernement, sauf pour faire ressortir des problèmes.

LIAISON AVEC LES DOCUMENTS DE CONSULTATION

Puisqu'elle recoupe toute la gamme des activités gouvernementales, cette étude abordera sans aucun doute des questions dont traiteront les documents de consultation. Le Groupe d'étude devra examiner ces documents et en prendre note puis, au cours de ses propres

consultations, veiller à mettre l'accent sur le caractère distinct de son examen afin d'éviter toute confusion avec les consultations qui se déroulent dans un autre contexte.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude sera dirigé par A. Campbell, coordonnateur du Bureau de la réforme de la réglementation du Conseil du Trésor. Il rendra des comptes par l'entremise du conseiller du secteur public et du conseiller chargé d'assurer la liaison avec le secteur privé, qui relèvent du président du Groupe de travail. Le directeur sera secondé par le personnel du Bureau de la réforme de la réglementation et pourra recourir aux services d'au plus trois fonctionnaires supplémentaires détachés par le gouvernement ainsi que d'un nombre correspondant de représentants du secteur privé désignés par l'entremise du Comité consultatif du secteur privé. Le Groupe d'étude, ou son directeur, rencontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à la demande de ceux-ci.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Le Groupe d'étude soumettra au Groupe de travail ministériel un plan de travail détaillé établi en fonction du présent mandat.

Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation ou autre analyse pertinente dont disposent les ministères en ce qui concerne les programmes visés par l'étude.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Groupe d'étude devrait présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel le 15 avril 1985. Il fournira régulièrement des rapports d'étape.

COMMUNICATION AVEC LES MINISTÈRES

Le Groupe d'étude prendra les mesures nécessaires pour communiquer avec les ministères dont les programmes feront l'objet de cette étude.

Le secrétaire du Conseil du Trésor et les sous-ministres de la Justice, des Transports et de la Consommation et des Corporations ont été consultés au sujet du mandat proposé.

LISTE DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION — ANNEXE A

CCEA	1	Contrôle réglementaire de l'énergie atomique
AGRIC	18	Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles
AGRIC	211	Surveillance des hippodromes
AGRIC	213	Inspection et contrôle des installations et des produits alimentaires
AGRIC	214	Préservation des marchés (PCR)
AGRIC	215	Inspection et protection des cultures et du bétail, et approvisionnements en facteurs de production agricole
AGRIC	902	Office des produits agricoles (PCR)
AGRIC	223-6	Office de stabilisation des prix agricoles - Paiements d'appoint aux producteurs
TCI	1	Tribunal canadien des importations
CCC	2	Produits de consommation - Information sur les produits
CCC	4	Sécurité des produits
CCC	5	Pratiques commerciales (publicité trompeuse)
CCC	9	Corporations
CCC	10	Faillites
CCC	12	Droit d'auteur et dessins industriels
CCC	13	Brevets
CCC	14	Marques de commerce
CCC	31	Métrologie légale - Électricité et gaz
CCC	32	Métrologie légale - Poids et mesures
CCC	100	Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt
CCC	101	Loi relative aux enquêtes sur les coalitions - Restriction de la concurrence
CCC	102	Conversion au système métrique
CCC	103	Industries réglementées (PCR) - Interventions de réglementation
CCC	901	Financement du Programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada (PCR)
CCL	200	Commission canadienne du lait
SADC	901	Société d'assurance-dépôts du Canada
CCG	234	Division de la pesée de la Commission canadienne des grains
CCG	235	Division de l'inspection des grains de la Commission canadienne des grains
CCG	901	Délivrance des permis, enregistrement et documentation (PCR)
CCDP	1	Commission canadienne des droits de la personne
CCRT	1	Conseil canadien des relations de travail
SCHL	1	Codes du bâtiment (normes concernant le logement)
SCHL	6	Assurance hypothécaire

SCP	100	Société canadienne des Postes : Tarifs et définition de la lettre
CRTC	901	Radiodiffusion
CRTC	902	Télécommunications
CCT	2	Subventions aux transporteurs aériens régionaux (PCR)
CCT	10	Transport du grain de l'Ouest (PCR)
CCT	12	Règlementation du transport par eau
CCT	20	Réglementation du transport aérien
CCT	30	Réglementation du transport par véhicule à moteur
CCT	40	Analyse économique des chemins de fer et qualité du service
CCT	45	Sécurité ferroviaire
CCT	50	Programme de subventions aux embranchements ferroviaires (PCR)
CCB	1	Commission canadienne du blé
DA	1	Département des assurances - Supervision des compagnies
MDC	100	Gestion du spectre des fréquences (Radio)
MDC	901	Exportation et importation des biens culturels mobiliers
AEC	1	Programme des passeports
AEC	9	Programme de contrôle des exportations et des importations (Bureau des relations commerciales spéciales)
EC	18	Produits chimiques commerciaux/toxiques
EC	903	Mesures de contrôle des émissions et effluents industriels
EC	23	Immersion de déchets en mer
EC	25	Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PCR)
EC	97	Programme de conservation des oiseaux migrateurs
EC	98	Programme de conservation de la faune
EC	901	Parcs (règlements régissant les terres et la faune)
EIC	901	Immigration : Recrutement et sélection
EIC	902	Immigration : Application de la Loi
EMR	2	Programmes de la politique énergétique nationale
EMR	12	Programme de répartition et de rationnement obligatoires en cas d'urgence
EMR	30	Agence de surveillance du secteur pétrolier (PCR)
EMR	114	Administration de la Loi sur les explosifs
PUC	2	Planification d'urgence et coordination des resp.
PO	1	Office des prix des produits de la pêche
PO	7	Programme national d'inspection du poisson
PO	8	Délivrance des permis et répartition des ressources
PO	9	Ports pour petits bateaux
PO	902	Surveillance et contrôle des pêches hauturières, côtières et intérieures

FC	2	Inspecteur général des banques
FC	901	Loi sur l'intérêt (avec CCC)
SBSC	17	Médecine aéronautique civile
SBSC	18	Services de quarantaine et de réglementation
SBSC	22	Services médicaux de l'immigration
SBSC	100	Innocuité et qualité des aliments et nutrition
SBSC	101	Innocuité, qualité et efficacité des médicaments
SBSC	102	Qualité et risques environnementaux
AINC	37	Subventions pour l'administration des bandes
AINC	58	Planification de l'aménagement des terres du Yukon et des T.N.-O. (PCR)
AINC	74	Pétrole et gaz naturel
AINC	79	Exploitation minière (Yukon et T.N.-O.)
AINC	201	Gestion des terres, des forêts et de l'eau (Yukon et T.N.-O.)
AINC	201.1	Gestion foncière
AINC	201.2	Gestion des forêts (Yukon et T.N.-O.)
AINC	201.3	Gestion des ressources aquatiques (intérieur du Yukon et des T.N.-O.)
AINC	201.4	Gestion des ressources aquatiques (hauturières) du Yukon et des T.N.-O.
AINC	226	Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (EMR)
AINC	304	Soutien aux institutions
AINC	306	Terres, successions et effectifs
AINC	307	Ressources naturelles indiennes et fonds des fidéicommis
AINC	308	Institutions et gestion des traités
AINC	316	Planification globale provenant de la base communautaire et gestion des bandes
JUST	18	Commission de révision des lois
JUST	901	Examen des textes réglementaires - Réforme du droit administratif
JUST	902	Décriminalisation et renforcement de l'observance
TRAVC	4	Conditions de travail
TRAVC	6	Sécurité et hygiène au travail
TRAVC	20	Médiation, conciliation, arbitrage
OPC		Office des provendes du Canada
CRD	1	Commission de réforme du droit (PCR)
CENC	1	Commission d'énergie du Nord canadien (PRC)
ONE	100	Office national de l'énergie
CNCPA	1	Conseil national de commercialisation des produits agricoles
CNCPA	2	Offices créés en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme
APNC	1	Réglementation de la construction du pipeline de la route de l'Alaska
CNR	104	Rercherches : Construction immobilière (PRC)

BPC	100	Bureau du Conseil privé (Justice)
RCDA	2	Transporteurs cautionnés
RCDA	3	Entrepôts réels
RCDA	4	Octroi de licences de courtiers de douane
RCDA	14	Droits de douane - Remboursements, remises et drawbacks
RCDA	29	Droits d'accise
RCDA	34	Permis et immatriculation des bateaux
GRC	4	Enregistrement des armes à feu
GRC	100	Examen de l'application de la loi par le gouvernement fédéral
SC		Statistique Canada : prestation obligatoire de renseignements
SE	1	Enregistrement de la citoyenneté et promotion du civisme
ASC	9	Office des normes générales du Canada (PCR)
STCC	11	Conseil canadien des normes (PCR)
CT	6	Bureau de la réforme de la réglementation (PCR)
CT	901	Groupe consultatif technique (AISE) (PCR)
TC	4	Certificats d'exploitation des transporteurs aériens
TC	26	Navigabilité des aéronefs
TC	47	Aides à la navigation maritime (PCR)
TC	56	Règlements sur la pollution par les navires
TC	60	Enquêtes sur les sinistres et les accidents maritimes
TC	65	Services du trafic maritime/Gestion du trafic maritime
TC	93	Transport des marchandises dangereuses
TC	275	Réglementation de la sécurité routière et des véhicules automobiles
TC	310	Réglementation des véhicules à coussin d'air
TC	315	Réglementation en matière de personnel (maritime)
TC	320	Réglementation concernant les navires
TC	325	Règlements concernant l'inspection des radios de navires
TC	330	Protection des eaux navigables
TC	405	Immatriculation des aéronefs (PCR)
TC	420	Services de la circulation aérienne
TC	425	Aides à la navigation aérienne (PCR)
TC	430	Services de l'aviation
TC	435	Sécurité aérienne et application des règlements
TC	440	Brevets, immatriculation, formation et épreuves (transport aérien)
TC	500	Inspecteur général - Sécurité des transports
TC	600	Bureau canadien de la sécurité aérienne (PCR)
TC	610	Quatre administrations de pilotage
TC	999	Coordination de la réglementation du transport routier (PCR)

EIR	902	Commission du textile et du vêtement
CT	101	Commission du tarif

(PCR) Programmes connexes à la réglementation

Groupe d'étude mixte chargé de l'examen des programmes de réglementation

Chef du Groupe

M. Antony Campbell
Coordonnateur
Bureau de la réforme de la réglementation
Conseil du Trésor du Canada

Intervenants du secteur privé

M. Jim Conrad
Directeur exécutif
Canadian Federation of Independent Petroleum Marketers
Toronto

M. Reg Cook
Retraité
Ancien vice-président
Industries Molson
Toronto

M. Roy Olsen
Retraité
Ancien président
Phillips Cable
Brockville

M. Robert Peel
Directeur des affaires syndicales
Fraternité internationale des ouvriers en électricité
Section locale 258
Vancouver

Mme Beryl Plumptre
Maire
Village de Rockliffe
Ottawa

Mme Tayce Wakefield
Relations gouvernementales
General Motors du Canada
Oshawa

Intervenants du secteur public

M. John Blakney
(Consommation et Corporations)

M. Anthony Burgess
(Ministère des Transports)

M. Brian Carter
(Ministère des Finances)

Mme Clara Dunning
Bureau de la réforme de la réglementation
(Conseil du Trésor du Canada)

M. Sylvain Dubois
(Bureau du Conseil privé)

M. Lee McCabe
Bureau de la réforme de la réglementation
Conseil du Trésor du Canada

Mme Julianna Ovens
Bureau de la réforme de la réglementation
(Conseil du Trésor du Canada)

M. Denis Watson
(Affaires indiennes et du Nord)

Recherche et soutien administratif

S. Brabant
A. Dale
C. Dunning
B. Gagné
A. Graham
E. Milligan
C. Schwartz

AVANT-PROPOS

UNE QUESTION DE LIBERTÉ

Le Groupe d'étude désire faire état de certains principes qui pourraient présider à la réforme de la réglementation et à sa présentation au public.

La réforme de la réglementation a pour enjeu la liberté. La liberté individuelle tempérée par les impératifs de la vie en société est un concept qui plonge des racines profondes dans l'histoire et la culture du Canada. Les coutumes démocratiques et la prospérité de notre merveilleux pays n'ont pas d'autre fondement.

La réglementation restreint la liberté et, quand elle va trop loin, comme elle l'a fait, elle mine ce fondement de la vie nationale. Quand les individus deviennent prisonniers des règles et des formalités, ils perdent le sens de la responsabilité personnelle et même, à la longue, le sens de l'innitiative. Cette situation débouche bientôt sur la stagnation de l'économie et le déclin des institutions démocratiques.

Peut-être parce que nous y sommes habitués, nous oublions que la liberté est un don précieux. Quand nous laissons la réglementation s'infiltrer partout, quand nous y recourons inconsidérément, c'est à la liberté des gens et des marchés, c'est à l'idéal même de la liberté que nous portons atteinte.

Il n'y a pas de réglementation sans contrainte.

APERÇU GLOBAL

LE BON GRAIN ET L'IVRAIE

Comme le tuba dans un orchestre, la réglementation peut être, dans les mains de l'État, un instrument harmonieux ou, s'il est joué mal ou mal à propos, un instrument de torture.

Malheureusement, l'analogie s'arrête là. Alors que les orchestres font parcimonieusement appel au tuba, les gouvernements tendent à recourir à la réglementation à la moindre occasion.

Cette tendance s'accentue depuis que le public a commencé, dans les années 30, à s'en remettre à l'État pour la protection de ses intérêts. On aurait tort cependant de conclure que la réglementation soit un phénomène nouveau : depuis qu'ils existent, les États, le Canada comme les autres, s'en servent pour parvenir à leurs fins. Au coup de minuit, le 1er juillet 1867, les Canadiens ont hérité d'une foule de règlements dont bon nombre n'ont presque pas changé à ce jour. Et s'il est un premier ministre qui ne s'est pas fait scrupule de recourir à la réglementation, c'est bien Sir John A. Macdonald.

Le présent rapport porte sur le passé et l'avenir de la réglementation au Canada. Il est centré sur l'administration fédérale, mais les principes qu'il dégage s'appliquent à tous les pouvoirs publics canadiens. Il convient, en effet, de rappeler d'entrée de jeu un point de vue important du Groupe d'étude :

> c'est l'amalgame des programmes de réglementation de tous les ordres de gouvernement - fédéral, provincial, territorial et municipal - qui constitue le problème principal de la réglementation canadienne.

Les Canadiens sont trop réglementés, et le présent rapport tentera d'évaluer la part de responsabilité du gouvernement fédéral à cet égard.

Un examen simultané des programmes de réglementation de tous les ordres de gouvernement s'impose, ce qui a d'ailleurs été reconnu dès les débuts du mouvement de réforme amorcé conjointement par les premiers ministres du Canada et des provinces en 1978. Malheureusement, ce projet est resté en suspens si longtemps qu'il a fini par avorter, ce qui a obligé les gouvernements à aborder la réforme comme s'il s'agissait de treize problèmes distincts plutôt qu'un seul fardeau auquel contribuent tous les pouvoirs publics.

Selon le mot de l'honorable Erik Nielsen, chaque programme de réglementation est une réaction à un problème du passé. Le Groupe d'étude s'est donc donné pour premier objectif de dresser un répertoire

complet des programmes de réglementation et de les soumettre à un examen visant surtout à cerner les problèmes qui se posent.

Il s'est donné pour deuxième objectif de regarder vers l'avenir en examinant le système de réglementation, c'est-à-dire le mécanisme (1) d'élaboration, (2) de mise en oeuvre, (3) d'arbitrage et (4) d'évaluation de la politique de réglementation.

En somme, ce que le Groupe d'étude s'est proposé de faire, c'est de séparer le bon grain de l'ivraie dans les programmes et le système de réglementation du gouvernement fédéral.

Comme le Groupe d'étude a en outre été prié de proposer des solutions aux problèmes, le présent rapport contient de nombreuses options et suggestions à cet effet.

LES YEUX DE LA TÊTE

Au sens large du terme, il y a réglementation dès que l'État ou ses mandataires imposent des règles assorties de sanctions dans le but de modifier ou de contrôler le comportement des individus.

Habituellement, point n'est besoin de chercher l'objectif ou le bénéficiaire d'un règlement. Lorsqu'il crée un "gagnant", comme c'est généralement le cas, celui-ci en est conscient. Toutefois, son coût saute rarement aux yeux, et, lorsqu'il crée un "perdant", comme c'est aussi généralement le cas, celui-ci l'ignore. Le contribuable paie ses impôts, fait ses provisions ou se balade en voiture sans se soucier du coût de tel ou tel règlement, mais l'effet global de la réglementation est loin de lui échapper ou de le laisser indifférent. Bien entendu, le même contribuable peut être perdant sur un tableau, mais soi-disant gagnant sur un autre. De nos jours, en fait, l'État démocratique sert en grande partie à maintenir un équilibre entre les inconvénients et les avantages de la réglementation pour l'électeur.

Ce qui rend cet équilibre précaire, c'est que les bienfaits d'un règlement sont facilement compris, clairement orientés et immédiatement ressentis, alors que la plupart de ses coûts sont indirects, obscurs et très dispersés. Il s'ensuit que l'État trouve habituellement beaucoup plus facile de réglementer que de s'en abstenir.

Il ne faut donc pas s'étonner que, pendant l'essor économique de l'après-guerre, les Canadiens aient encouragé l'État à multiplier les mesures de réglementation, les coûts étant masqués par la croissance du PNB. Ce n'est qu'avec le ralentissement du PNB qu'on a commencé à s'apercevoir de ces coûts et à s'en inquiéter. (En fait, certaines écoles de pensée attribuent en bonne partie le ralentissement du PNB à la prolifération de la réglementation dans les années 60 et 70.)

Si elle coûte relativement peu à l'État, la réglementation coûte cher au secteur privé et à l'économie en général. C'est pourquoi le Groupe d'étude a concentré son attention sur les problèmes de la réglementation tels que les perçoit et les définit le secteur privé, et qu'il a relégué au second plan le point de vue de l'État. En d'autres termes, sa mission consistait à trouver des moyens de réduire les coûts que supporte non pas l'État, mais bien l'économie dans son ensemble.

Dans son examen, le Groupe d'étude s'est appuyé sur les quatre principes suivants :

(1) la réglementation est un outil d'intervention important et utile;

(2) lorsqu'il est nécessaire d'y recourir, il faut chercher à établir un équilibre entre les avantages et les coûts directs et indirects;

(3) toute réglementation comporte des coûts économiques;

(4) on ne vit pas sur un grand pied quand on a de petits moyens.

Autrement dit, il n'y a pas de réglementation sans contrainte.

LA CORDE RAIDE

D'entrée de jeu, il peut être utile d'évoquer trois grandes questions qui ont une influence profonde sur la politique de réglementation. La façon dont on les considère détermine en grande partie la position que l'on adopte dans le débat actuel sur la réforme de la réglementation.

(1) Le terme déréglementation est employé fréquemment (en fait, à tort et à travers) dans les discussions sur la réforme de la réglementation. À proprement parler, la déréglementation consiste dans la suppression pure et simple de la réglementation d'un domaine particulier. C'est un phénomène rare. Même aux États-Unis, où la déréglementation "économique" est fort avancée dans certains secteurs, la réglementation "sociale" reste largement intacte. À vrai dire, certains secteurs comme le transport aérien, le camionnage, la finance et les communications ne sont pas du tout déréglementés. (En passant, beaucoup de Canadiens seront surpris d'apprendre que la Californie, patrie de la fameuse Proposition 13, demeure l'un des territoires les plus réglementés du monde.)

Le terme déréglementation a donc plusieurs sens, et il n'est que rarement employé dans son sens littéral. La plupart du temps, il signifie, en réalité, la réduction de la réglementation économique -- c'est-à-dire la réduction du contrôle qu'exercent l'État ou ses organismes sur des facteurs clés comme les prix, les conditions d'entrée et de sortie du marché et d'autres questions liées à la concurrence ou au commerce.

Quoi qu'il en soit, la réforme de la réglementation n'a pas pour but premier de réduire ou d'éliminer la réglementation, mais bien de l'améliorer. Cette amélioration peut conduire ou non à la réduction de la réglementation, mais elle peut tout aussi bien se traduire par son augmentation. Lorsqu'il s'agit d'améliorer la réglementation, mieux vaut parler de "reréglementation".

Ces précisions terminologiques ne sont pas superflues. Le Groupe d'étude a constaté, en effet, que bien des gens avaient déjà pris position pour ou contre la déréglementation, ce qui les privait de l'objectivité qu'il a jugée essentielle à la bonne exécution du présent examen.

(2) La mesure dans laquelle il convient de s'en remettre au libre jeu du marché est un élément clé de bien des questions de réglementation. À l'inverse des Américains, les Canadiens, dit-on, se fient à l'État et se méfient du marché. Le Groupe d'étude a pu à maintes reprises vérifier le bien-fondé de cette assertion. Il lui est arrivé souvent de constater, en effet, que la façon dont on envisage les problèmes de réglementation varie, au fond, selon qu'on voit des avantages ou des inconvénients à la liberté ou à la plus grande liberté des marchés.

(3) Certains intervenants ont soutenu que, peu importe le point de vue sur la théorie du marché, l'entité géopolitique canadienne ne se prête guère au libre jeu du marché. À leur avis, les réalités régionales, politiques, économiques et sociales ayant joué un rôle majeur dans l'établissement de la réglementation canadienne, il y a lieu de craindre qu'une réforme mal menée ait, dans certains cas, des effets regrettables sur le tissu même de la nation. Pareilles considérations font ressortir, aux yeux du Groupe d'étude, combien il importe que, en matière de réglementation, les pouvoirs publics canadiens augmentent de beaucoup la coordination et la coopération, voire même les fusionnements.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Les propositions du Groupe d'étude aboutissent à une réforme cohérente et exhaustive de la réglementation. Globalement, elles permettraient au gouvernement fédéral d'égaler ou de dépasser tous les autres pouvoirs publics canadiens ou étrangers. Les changements proposés sont équilibrés et plutôt prudents, mais le Groupe d'étude estime que le gouvernement doit, pour montrer aux instances de réglementation et au public qu'il est bel et bien déterminé à modifier la réglementation dans l'intérêt de l'économie nationale et de la liberté individuelle, mettre en branle tout un train de réformes.

Les conclusions générales du Groupe d'étude peuvent se résumer comme suit :

1. Le Canada est à la fois trop réglementé et mal réglementé. Il y a trop de réglementation par rapport au seuil de tolérance du public et aux ressources dont on dispose pour la mettre en oeuvre et la faire respecter.

2. L'effet cumulatif de la réglementation des trois ordres de gouvernement constitue une entrave de taille à l'initiative, à l'esprit d'entreprise et à la liberté individuelle. Cette accumulation mène à l'étranglement.

3. La forme et une bonne partie du fond de la réglementation fédérale ne font pas l'objet, depuis quelques années, d'un contrôle suffisant de la part des autorités politiques et administratives. D'une part, les mécanismes de contrôle sont inadéquats, mal pourvus en ressources ou inefficaces. D'autre part, à tous les niveaux de gouvernement, les organismes responsables ne se préoccupent à peu près pas des coûts cachés de la réglementation et ne connaissent pas les solutions de rechange.

4. Il faut que le public ait accès et participe davantage au processus de mise au point et de réexamen de la réglementation.

5. Les règlements doivent pouvoir être beaucoup mieux compris du public. Après tout, la réglementation a pour clientèle principale le public, non pas le barreau. Que le citoyen moyen doive de plus en plus faire appel aux avocats pour s'y retrouver n'est pas signe de progrès, mais de recul.

6. Les programmes de réglementation ne font pas l'objet d'un examen systématique suffisant de la part des ministères responsables.

7. Au nom de l'authentique démocratie, il faut accroître le rôle du Parlement en ce qui a trait à la législation subordonnée.

8. Une grande partie des programmes de réglementation doit être réaménagée - le Groupe d'étude propose des moyens d'en améliorer les deux tiers.

9. Les programmes fédéraux de réglementation économique répondent à des situations qui ont radicalement changé ou qui évoluent trop vite pour des modes de fonctionnement définis au 19e siècle. À des degrés variables, beaucoup de règlements fédéraux doivent être désamorcés, c'est-à-dire remaniés, réduits ou progressivement abrogés.

10. L'habitude invétérée qu'ont les Canadiens de poursuivre des objectifs sociaux par le truchement de la réglementation économique est un luxe d'un coût à la fois élevé et caché. La conjoncture nationale et internationale nous permet de moins en moins de manger notre gâteau à midi tout en le gardant pour le souper. Un bon système de sécurité sociale passe obligatoirement par une économie forte. Par conséquent, ne nous leurrons pas sur les milliards de dollars qu'il nous en coûte de vouloir attraper deux lièvres à la fois.

11. Il y a quelque chose d'ironique à ce qu'un pays qui envisage le libre-échange avec les États-Unis tolère néanmoins d'innombrables entraves à la liberté du commerce sur son propre territoire. Comme l'a fait remarquer l'un des intervenants provinciaux, le plus gros avantage pour l'économie canadienne d'un traité commercial avec les États-Unis pourrait bien être l'abolition des obstacles au commerce interprovincial.

12. Libre-échange ou pas, il faut que le Canada s'intéresse davantage aux structures et aux évolutions de la réglementation aux États-Unis et ailleurs. Bon gré mal gré, nous devons nous y adapter. Adaptation ne veut pas dire imitation, bien sûr, encore que nos solutions doivent nécessairement se plier aux réalités internationales.

13. La réglementation des provinces et des municipalités ne ralentit pas moins la croissance économique que celle du gouvernement fédéral. Les municipalités, en particulier, doivent être encouragées à revoir leur réglementation.

14. Il y a beaucoup de chevauchements et de doubles emplois entre les divers ordres de gouvernement.

15. C'est l'amalgame des programmes de réglementation de tous les ordres de gouvernement qui constitue le problème principal de la réglementation canadienne. Il faut améliorer ou désamorcer les programmes, et supprimer les doubles emplois. Mais il faut surtout que tous les pouvoirs publics se donnent la main pour réduire le poids global de la réglementation sur la liberté individuelle et le bon fonctionnement de l'économie.

NÉCESSITÉ D'UNE STRATÉGIE

Si la réglementation est la principale "occupation" de l'État, ces conclusions générales constituent une sérieuse mise en accusation et appellent des mesures énergiques. Ce qui est difficile, c'est de passer du général et du cumulatif au particulier et à l'immédiat.

Tous les programmes de réglementation sont une solution du pouvoir législatif ou exécutif à un problème particulier. Chacun d'entre eux trouve donc des défenseurs. Dans la plupart des cas, leur suppression léserait des intérêts établis et soulèverait un tollé de la part des bénéficiaires. En outre, les Canadiens ont tendance à voir en général le bon côté de la réglementation, ce qui fait qu'ils sont sensibles aux arguments en faveur du statu quo. Dans ces conditions, il est difficile pour le gouvernement de prendre les devants.

Cela dit, le Groupe d'étude estime que la réforme nécessaire en matière de réglementation ne saurait être menée au coup par coup et à tâtons. Il propose que l'on adopte plutôt une stratégie véritable, conçue pour modifier la situation à long terme au mieux des intérêts de la nation.

La stratégie proposée doit être axée sur l'avenir, car il est malaisé de redresser les erreurs du passé ou de modifier de fond en comble la structure actuelle de la réglementation.

La stratégie en question pourrait mettre l'accent sur l'établissement de principes et de mécanismes de prise en charge, de contrôle, d'amélioration et de réduction des futures mesures de réglementation. En améliorant radicalement la réglementation à venir et en échenillant peu à peu la réglementation en place, le gouvernement ferait beaucoup pour redresser la situation à long terme.

QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION HORIZONTALES

Le mandat du Groupe d'étude met l'accent sur les programmes et les systèmes du gouvernement fédéral. Bien que justifiable, cette perspective verticale a posé des difficultés lorsqu'il s'est agi de questions ne relevant exclusivement ni des programmes ni des systèmes. Le Groupe d'étude a qualifié ces questions d'"horizontales", parce

qu'elles transcendaient son champ d'investigation et qu'elles ont surgi à tout bout de champ au cours de ses travaux. Pour comprendre à fond l'état actuel de la réglementation, sans doute est-il nécessaire d'envisager bon nombre d'entre elles. Elles devront également entrer en ligne de compte dans l'élaboration des politiques et programmes à venir.

Cette section expose brièvement un certain nombre de ces questions horizontales. Elles ont trait tantôt aux problèmes, tantôt aux solutions, tantôt aux deux à la fois. Elle présente également ce qu'on pourrait appeler des "idées farfelues". Toute tentative de réforme se bute à des idées reçues, à des restrictions et à des habitudes qui ont pour effet de rétrécir la marge de manoeuvre. Pour stimuler la réflexion, le Groupe d'étude a inséré quelques-unes des "idées farfelues" qui, au cours de ses travaux, lui ont été présentées ou lui sont venues à l'esprit.

A - Questions relatives à la qualité de la réglementation fédérale

1. Le risque du "puits sans fond"

- Certains investissements finissent par exiger des mises de fonds de plus en plus considérables jusqu'au moment où la sagesse conseille de mettre le holà. Il en va de même de la réglementation : on peut en arriver au point où, quelque valable que soit l'objectif poursuivi, ce qu'il en coûte pour l'atteindre par la voie de la réglementation devient clairement excessif.

- Dans le même ordre d'idées, le gouvernement peut avoir du mal à décider jusqu'où aller dans la réalisation d'un objectif de réglementation. Parfois, il peut en atteindre 70 % moyennant une dépense fiscale relativement modeste, mais les 30 % restants supposeraient une progression géométrique des ressources à consentir. Ce problème est particulièrement épineux dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'environnement, où le public s'attend naturellement à un degré très élevé de protection.

- Ainsi, même s'il convient par ailleurs de recourir à la réglementation pour atteindre un objectif, il peut être sage de s'en abstenir à cause du risque du puits sans fond.

2. Le risque de l'enchevêtrement

- Dans un régime fédéral, les initiatives de réglementation ont tout particulièrement tendance à se superposer les unes aux autres au fil des ans. Prises une à une, elles

semblent justifiables, mais ensemble créent un écheveau de contraintes et de facteurs dissuasifs qui risque de supplanter le marché et d'isoler les administrés de la réalité économique.

3. **Le clivage des responsabilités**

- Le Groupe d'étude a été quelque peu surpris du nombre de cas où la responsabilité d'un secteur de réglementation est partagée, de fait ou à dessein, entre deux ou plusieurs ministères ou organismes. Il arrive, par exemple, que le ministère de la Santé et du Bien-être conclue, après analyse, au danger d'un produit chimique; et pourtant, c'est à un autre ministère, soit Agriculture Canada, qu'il incombe de l'interdire ou non. De la même manière, il n'est pas rare que, dans un domaine donné, l'élaboration de la politique relève d'un organisme et son exécution d'un autre.

- Il y a sans doute de bonnes raisons à ce phénomène pour qu'il soit si répandu. On peut comprendre, par exemple, que le "pragmatisme" des ministères d'exécution doive être tempéré par l'"objectivité" des ministères d'orientation et vice versa. Par contre, ces clivages peuvent conduire au double emploi, aux lourdeurs administratives et à la dilution de la responsabilité et du compte-à-rendre.

- Dans le secteur de la réglementation, des problèmes de cette nature surviennent notamment entre les ministères et les organismes suivants : Finances/Revenu national, Environnement/Pêches, Santé et Bien-être/Travail/ Commission canadienne des Transports, Agriculture/ Consommation et Corporations/Santé et Bien-être.

- Les coûts et les avantages de ces clivages internes méritent un examen attentif. La plupart étaient sans doute souhaitables ou inévitables au point de départ; il se peut cependant que certains d'entre eux soient devenus inutiles, particulièrement dans le climat de rigueur financière des années 80.

4. **L'insuffisance des sanctions**

- Le Groupe d'étude a constaté à maintes reprises que les sanctions prévues par la loi sont manifestement si légères qu'elles rendent inopérante la réglementation en cause. Certes, le recours excessif aux sanctions pénales peut

avoir le même effet en alourdissant outre mesure la charge de la preuve, ce qui augmente d'autant les frais de justice et rend juges et jurés moins disposés à condamner les contrevenants. Cependant, dans le domaine de la réglementation, le Groupe d'étude a relevé un plus grand nombre de cas où les sanctions sont beaucoup trop légères.

- Il ne sert à rien d'établir, de maintenir et de faire respecter à grands frais un dispositif de réglementation si la pire des sanctions se ramène à un élément aisément absorbé des "profits et pertes".

- L'insuffisance des sanctions a un autre effet particulièrement pernicieux en ce qu'elle pousse le gouvernement à suppléer à une réglementation devenue inopérante par d'autres règlements. La réglementation des pêches en offre un bon exemple.

- Tout en poursuivant le Projet de décriminalisation et de renforcement de l'observance des lois fédérales, en cours au ministère de la Justice, il faudrait repérer, dans le cadre d'une initiative concertée, toutes les lois de nature réglementaire dont les sanctions sont devenues insuffisantes, puis déposer le plus tôt possible devant le Parlement un projet de loi de modification générale.

5. Lois et règlements désuets

- L'examen du Groupe d'étude a porté sur les programmes de réglementation dont font état les dossiers budgétaires du gouvernement. Il y a donc des lois et des règlements désuets qui lui ont échappé faute d'avoir été saisis par l'"ordinateur budgétaire".

- Il n'y a pas là de problème en soi. Pourtant, même un règlement désuet ou inopérant entraîne des coûts puisqu'il prend de la place, exige de temps à autre un certain "déridage" et est parfois perçu comme une épée de Damoclès par le secteur privé.

- Le Groupe d'étude estime qu'environ quatre-vingts lois de nature réglementaire ou autre sont désuètes ou inopérantes. Il propose de les abroger au moyen d'un projet de loi générale qui serait déposé séparément ou en même temps que d'autres projets de réforme de la réglementation.

- Sans doute y a-t-il aussi des règlements (législation subordonnée) désuets ou inopérants qui se rattachent à des lois par ailleurs en pleine vigueur. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait encourager les ministères et organismes à faire un grand ménage dans leurs règlements. On pourrait centraliser cette tâche (par exemple, au ministère de la Justice) afin de réduire au minimum le nombre de décrets d'abrogation nécessaires.

B - Le Parlement

1. Lenteur du processus législatif

- Le Parlement joue le rôle clé dans le système de réglementation, mais, pour toutes sortes de raisons compréhensibles, il constitue dans une certaine mesure une entrave à l'efficacité et à l'efficience de la réglementation. Ce qui fait surtout problème, c'est qu'il n'arrive pas toujours à adopter en temps utile les nombreux projets de loi dont il est saisi. En matière de réglementation, trois conséquences en découlent :

  i) les lois de nature réglementaire qui ont besoin d'être modifiées de toute urgence deviennent peu à peu désuètes et parfois même finissent par nuire au développement économique et à d'autres intérêts d'importance (par exemple, la Loi sur le droit d'auteur);

  ii) la solution qui s'offre dans ces conditions, c'est de recourir à une loi "parapluie" qui comporte une très large part de législation subordonnée, de façon à transférer le pouvoir du Parlement au gouvernement et à l'administration. Cette solution présente l'avantage de la souplesse, mais elle a souvent pour effet de faire passer entre d'autres mains un pouvoir qui appartient en propre aux représentants élus;

  iii) il résulte de tout cela que le gouvernement est tenté (sinon forcé) d'étendre au maximum le pouvoir de législation subordonnée que confèrent les lois existantes pour contourner l'extrême difficulté qu'il a à faire adopter des amendements par le Parlement. Il arrive qu'on verse ainsi tout à fait consciemment dans l'abus de pouvoir, ce qui peut placer le simple citoyen dans l'obligation de se défendre jusque devant les tribunaux contre le tout-puissant

gouvernement, même lorsque celui-ci a de bonnes raisons de douter de la légalité du règlement en cause.

- Le Parlement exerce aussi un important droit de regard sur le processus de réglementation par le truchement du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Toutefois, s'il en avait le choix, le Groupe d'étude préférerait que le Parlement consacre son temps à la législation subordonnée plutôt qu'à l'exercice de ce droit de regard, quelque utile qu'il soit.

- La réforme entreprise par le Parlement fera sans doute beaucoup pour améliorer la réglementation.

C - Tribunaux et organismes de réglementation

Bien que le Groupe d'étude ait examiné sous l'angle des politiques les principaux organismes de réglementation, son mandat précisait qu'il devait laisser de côté les questions touchant leurs relations avec le gouvernement. Comme elles ne sont pas sans influer sur l'efficience et l'efficacité du système de réglementation et qu'elles ont surgi à maintes reprises au cours de ses travaux, il désire néanmoins souligner, à l'intention des organismes eux-mêmes ou d'un autre groupe d'étude, les questions suivantes.

1. Nominations

- Les intervenants du secteur privé ont souvent signalé ce qu'ils considèrent comme des lacunes dans les nominations à certains tribunaux et organismes de réglementation.

- Certains reprochent aux personnes nommées de manquer parfois (1) de compétence, (2) de "mérite" ou (3) de représentativité. D'autres trouvent insuffisant le nombre de postes à plein temps et(ou) à temps partiel dans certains cas (par ex., la CCEA).

- Étant donné le rôle important que jouent les instances de réglementation dans la mesure où leur interprétation de la législation principale ou subordonnée peut avoir pour effet d'outrepasser les intentions du Parlement, il convient de "soigner" la nomination de leurs membres en adoptant et en appliquant des critères précis au cas par cas.

- Dans certains pays, il existe des programmes et des filières d'avancement professionnel conçus pour former et

perfectionner des arbitres ou des juges administratifs. Il y aurait peut-être lieu d'envisager cette possiblité au Canada.

2. **Procédures**

- Qu'elles aient été ou non établies pour éviter les longues et coûteuses actions en justice, les procédures des organismes et des tribunaux de réglementation sont souvent perçues comme :

  (1) trop "légalistes" - le simple citoyen hésite à intervenir ou est contraint d'engager un avocat;

  (2) trop coûteuses - même les grandes organisations économiques se plaignent du coût du processus d'audiences;

  (3) trop lentes - il n'est par rare que le processus décisionnaire prenne beaucoup de temps, parfois même des années. Ces délais sont souvent intolérables, surtout dans le domaine économique où la technologie, l'information et les marchés évoluent tout simplement trop vite pour un processus décisionnaire hérité du 19e siècle. En fait — et c'est là une des questions fondamentales —, est-il même possible d'adapter la réglementation à l'évolution rapide du monde moderne? L'un des arguments les plus convaincants en faveur de la déréglementation, c'est que, même si la réglementation a pu à une époque se présenter comme l'instrument tout désigné pour atteindre tel ou tel objectif, elle n'est plus à la hauteur de la tâche, tant sur le plan pratique que sur le plan économique, dépassée qu'elle est par les réalités du 20e siècle. Bien que le secteur privé reproche souvent aux ministères et aux organismes de réglementation leur lenteur, il n'est pas sans savoir qu'elle est souvent attribuable plutôt au manque de ressources qu'à l'inefficience.)

D - La petite entreprise

1. **"Réceptivité" de la réglementation fédérale**

- Comme la petite entreprise est devenue le principal moteur de la création d'emplois dans notre économie, tout ce qui lui nuit pourrait être perçu comme une entrave à la croissance économique et à la création d'emplois. C'est

pourquoi le Groupe d'étude a été appelé, en vertu de son mandat, à prêter une attention toute particulière aux effets de la réglementation sur la petite entreprise.

- Le Groupe d'étude présente ses vues sur les divers programmes et systèmes dans le corps de ce rapport. Il en ressort assez clairement que, en effet, le gouvernement n'est pas suffisamment réceptif aux caractéristiques particulières de la petite entreprise. Voici quelques-uns des points notés :

  (i) Comme leur emploi du temps est très chargé, il ne faut pas s'étonner que les petits entrepreneurs aient du mal à prendre part au processus consultatif et à remplir certaines des obligations que leur impose la réglementation. Il faudrait tenir tout spécialement compte de cette contrainte de la petite entreprise.

  (ii) La réglementation fédérale semble souvent conçue en fonction d'entreprises assez grandes, ce qui fait que les obligations qu'elle impose en matière de rendement, de communication de données, etc. sont irréalistes en ce qui a trait à la petite entreprise. Sans doute est-il très difficile de maintenir un équilibre à cet égard, mais il faudrait s'y employer davantage en mettant à l'essai, par exemple, des formules de stratification et d'assouplissement pour éviter d'imposer un fardeau plus lourd aux petites entreprises qu'aux grandes.

  (iii) L'élaboration et l'application des méthodes d'inspection doivent être mieux adaptées à la réalité des petites entreprises et, à cette fin, faire l'objet d'une meilleure coordination aussi bien entre les ministères qu'entre les ordres de gouvernement.

2. Le bras de l'État

- On parle beaucoup du fardeau qu'impose la réglementation à la petite entreprise. En fait, tous les pouvoirs publics justifient fréquemment la réforme de la réglementation en y faisant allusion. Certains d'entre eux traitent même cette réforme comme un dossier intéressant presque exclusivement la petite entreprise.

- Le Groupe d'étude estime toutefois qu'on risque de fausser la réalité en braquant trop fixement la réforme de la réglementation sur la petite entreprise, surtout au niveau fédéral.

- Les intervenants de la petite entreprise ont exprimé de sérieuses réserves au sujet de plusieurs programmes fédéraux (en particulier les suivants, en ordre de priorité : Revenu Canada, Commission des droits de la personne, Consommation et Corporations, Agriculture, Immigration, et Environnement Canada pour ce qui est de la gestion des déchets et la protection de la santé). Néanmoins, le Groupe d'étude a cru comprendre que les règlements qui la touchaient le plus étaient ceux des provinces et, en particulier, ceux des municipalités. En outre, les programmes fédéraux qu'elle incrimine sont pour la plupart critiqués aussi par la grande entreprise.

- Nombre de témoignages reçus indiquent que la petite entreprise bien établie s'accommode fort bien de la réglementation et s'estime protégée par elle. Autrement dit, le bras de l'État pèse lourd, mais peut-être pas autant que le prétendent ceux qui affirment au nom de la petite entreprise qu'elle voudrait voir disparaître du jour au lendemain toute réglementation.

E - <u>La réglementation par la bande</u>

- Parmi les divers moyens d'intervention dont dispose l'État, les programmes d'impôts et de dépenses revêtent, en gros, la même importance que les programmes de réglementation. Au fil des ans, les lignes de démarcation entre ces instruments se sont passablement estompées. Par conséquent, il faudrait qu'un examen de la réglementation actuelle aborde, au nom de l'exhaustivité, plusieurs programmes d'impôts et de dépenses qui ont manifestement, parfois à dessein, des effets semblables à ceux des programmes de réglementation. L'exemple le plus frappant de cette réglementation par la bande, c'est sans doute le Programme d'assurance-chômage, dont les répercussions d'ordre réglementaire sont profondes et étendues.

- Le Groupe d'étude estime qu'il ne convient pas de mêler les moyens d'intervention sans analyser soigneusement les répercussions et les coûts cachés des programmes envisagés. Par exemple, il peut sembler logique d'utiliser le pouvoir d'achat de l'État (par ex., dans les marchés de services consultatifs) ou le monopole dont il jouit dans certaines branches d'activité (par ex., les aéroports) pour amener une modification des comportements, mais un tel alliage d'objectifs engendre inévitablement des coûts économiques et, éventuellement, des coûts socio-politiques (par ex., sur le plan de l'efficience des

procédures d'achat ou du coût des biens). Avant de lancer des programmes de ce genre, il faut que ces coûts fassent l'objet de calculs détaillés.

- Dans le même ordre d'idées, le Groupe d'étude ne voit pas d'un bon oeil que l'on ait recours aux programmes d'impôts et de dépenses pour influer sur le comportement des particuliers sans l'approbation expresse du Parlement.

F - Réglementation internationale

- Il est un autre aspect de la réglementation non directement visé par le mandat du Groupe d'étude : l'importance croissante de la réglementation issue de conventions et d'ententes internationales. Dans une large mesure, c'est là une évolution dont il convient de se féliciter puisqu'elle contribue à l'harmonisation internationale des lois et des règlements. Il importe en effet que nos programmes de réglementation tiennent compte de nos engagements et de nos intérêts internationaux. Toutefois, il faut prendre davantage conscience que l'assujettissement du gouvernement fédéral à un règlement peut avoir de grandes répercussions économiques et autres (par ex., codes des marchés, interdictions de pêcher la baleine, conférences internationales sur la navigation, etc). Par conséquent, nos engagements en matière de réglementation internationale devraient toujours s'appuyer sur une analyse minutieuse de leur impact, de manière à nous assurer que les propositions internationales cadrent avec nos intérêts nationaux.

- Cette question présente un autre aspect plutôt délicat qu'il ne faudrait peut-être pas négliger, à savoir la tendance actuelle du gouvernement des États-Unis à remettre en question les réalisations de nombreux organismes internationaux, notamment ceux des Nations Unies. Si cette tendance s'accentue, le Canada devra faire preuve d'une grande habileté, tant dans sa réglementation que dans sa diplomatie, s'il ne veut pas se faire couper l'herbe sous les pieds dans maints domaines. Dans la réglementation des produits dangereux, par exemple, il se trouve ni plus ni moins assis entre deux chaises puisque l'attitude des États-Unis en la matière diverge de celle de la communauté internationale.

G - Les liens avec la réglementation des États-Unis

- À une époque où le développement économique du Canada est particulièrement sensible à l'évolution de la conjoncture aux États-Unis, le Groupe d'étude estime nécessaire de souligner l'importance et les dangers éventuels de notre "relation bilatérale en matière de réglementation". Cette expression recouvre, dans son esprit, toute la gamme des liens entre la réglementation du Canada et celle de son principal partenaire commercial. Ces liens n'ont rien de nouveau. Toutefois, il importe que les ministères des Affaires extérieures et des Finances les envisagent comme un aspect particulier de nos relations bilatérales appelant une attention spéciale. La raison en est que les États-Unis ont adopté en matière de réglementation une politique claire qui, depuis quelques années, diverge sensiblement de la nôtre.

- Les répercussions de la déréglementation aux États-Unis ne s'arrêtent pas au domaine de la réglementation, et seront à n'en pas douter considérables pour le Canada.

- Il n'empêche que le Canada peut tirer de grandes leçons des expériences tentées aux États-Unis (et ailleurs) dans le domaine en question. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait suivre de près ces évolutions tant pour tirer parti des réussites que pour éviter les échecs.

H - Problèmes d'exécution

- Tous les programmes de réglementation examinés comportent des mesures visant à influer sur le comportement des entreprises intéressées et à favoriser leur adhésion aux grands objectifs poursuivis. Comme on pouvait s'y attendre, le Groupe a relevé un certain nombre de problèmes d'exécution communs.

  - Imprécision du mandat - Lorsque les objectifs visés sont imprécis, il devient difficile pour ceux qui l'appliquent de focaliser leurs efforts, et pour ceux qui y sont assujettis d'adhérer à sa raison d'être (à titre d'exemple, le Programme de contrôle des exportations et des importations comporte deux objectifs très disparates : stabiliser l'offre intérieure de biens et empêcher la vente à l'étranger de certains biens d'importance stratégique). L'objectif d'un programme devrait être énoncé clairement, de préférence dans la loi elle-même.

Lorsqu'il y en a plusieurs, le Groupe d'étude estime qu'ils doivent être différenciés et mis en ordre de priorité.

- Coût élevé et inefficience des méthodes de contrôle : De nombreux programmes misent trop sur l'inspection directe de l'État. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait recourir davantage aux déclarations et rapports par les intéressés eux-mêmes, de même qu'à la surveillance par des tiers, tout en effectuant des contrôles épisodiques conformes aux bonnes méthodes statistiques.

- Iniquité apparente des mesures de contrôle et d'exécution : Il s'agit ici, entre autres, du manque d'uniformité dans la mise en application des règlements. On pourrait mieux faire accepter la réglementation et en améliorer l'observance en rédigeant des politiques et procédures qui encadreraient le pouvoir discrétionnaire des différents responsables.

- Choix insuffisant de sanctions : De nombreuses lois de nature réglementaire n'offrent pas aux responsables les moyens de réagir adéquatement aux écarts qu'ils constatent. Ils sont donc souvent contraints, ou bien d'appliquer une sanction disproportionnée ou bien de ne rien faire du tout. Il conviendrait donc d'enrichir l'éventail des sanctions à leur disposition.

- Insuffisance des sanctions applicables aux manquements graves : Lorsque la sanction est trop légère par rapport aux gains que procure le non-respect d'un règlement, celui qui commet l'infraction obtient un avantage économique injuste. Ce problème se pose apparemment dans la réglementation des pêches. En général, il faut rendre non profitables les manquements graves.

Le gouvernement s'occupe de ces problèmes d'exécution, entre autres, dans le cadre du Projet sur l'observance des lois fédérales.

QUELQUES IDÉES INTÉRESSANTES

- Un groupe d'étude qui voyage d'un bout à l'autre du pays se voit soumettre une foule d'idées. Certaines méritent d'être consignées pour plus ample examen. En voici quelques-unes.

  1. Il faudrait insérer une disposition de réexamen décennal, sinon dans toutes les lois de réglementation, du moins dans toutes les lois de réglementation économique. Le Parlement pourrait ainsi procéder à leur réexamen et à leur mise à jour périodiques.

  2. Il faudrait adopter une loi d'assouplissement de la réglementation (semblable à celle des États-Unis) pour permettre la stratification des règlements, des pratiques administratives et des programmes fédéraux en fonction des ressources financières et humaines limitées de la petite entreprise.

  3. La zone libre de réglementation est une variante de la zone de libre-échange. Certes, il est difficile de concevoir un territoire sans réglementation aucune, mais celle-ci pourrait être réduite à un strict minimum au-delà duquel les entreprises auraient les mains libres. Des zones de ce genre pourraient donner des résultats encore meilleurs que les zones franches, étant donné le faible niveau des tarifs en vertu du GATT. Elles offriraient également la possibilité d'expérimenter une réduction draconienne de la réglementation, et pourraient fournir des indications précieuses sur ce qu'il convient de faire ou d'éviter sur une plus grande échelle.

  4. La prise en charge par les ministères et les organismes de leurs frais de cour. Certains soutiennent (et le Groupe d'étude abonde dans leur sens) qu'il faudrait "sensibiliser" les ministères et organismes au coût du contentieux lié à la réglementation. À l'heure actuelle, leurs frais juridiques directs sont absorbés par le ministère de la Justice et ne se répercutent en rien sur leurs états financiers.

     - Cette notion a deux variantes :

       (i) les ministères devraient payer leurs frais de cour, ce qui les inciterait à s'assurer que leurs règlements sont aussi bien préparés (et applicables) que possible et à éviter les poursuites mal fondées;

(ii) les ministères devraient, lorsqu'ils perdent un procès, payer les frais juridiques des simples citoyens et des petites organisations, ce qui les inciterait à éviter les poursuites contestables ou d'intimidation.

5. En vertu du sursis de réglementation, les nouvelles entreprises n'auraient pas à se plier aux normes de travail pendant trois à cinq ans. Dans le même ordre d'idées, il a été question au Sommet économique de mars dernier de permettre aux entreprises, pendant ce sursis, de déduire de leurs impôts les dépenses engagées (volontairement) au titre de l'hygiène et de la sécurité professionnelles.

6. L'inversion du fardeau de la preuve. Il s'agit d'une préoccupation des milieux d'affaires, selon lesquels il y a assez souvent à leur endroit présomption de culpabilité dans les règlements fédéraux et les procédures annexes, ce qui peut leur coûter fort cher même lorsqu'ils sont tout à fait innocents. Il importe, à tous les paliers de gouvernement, de revoir les lois et règlements et d'en éliminer toutes les dispositions qui tendent à déplacer le fardeau de la preuve. D'autres proposent, sous le même rapport, qu'il incombe au gouvernement de prouver qu'un projet d'aménagement contrevient aux normes environnementales, à défaut de quoi le promoteur pourrait aller de l'avant. Si cette proposition, assortie de délais d'exécution, devenait réalité et que le ministère en question dût supporter ses frais juridiques et autres, il pourrait en résulter une modification marquée de l'embrouillamini de procédures auquel se heurtent actuellement les promoteurs lorsqu'ils veulent faire approuver un projet.

REMERCIEMENTS

Étant donné les points de vue divergents qui ne peuvent manquer de s'exprimer dans le cadre d'un examen des programmes et des systèmes de réglementation, il était à prévoir qu'un groupe d'étude composé de représentants les plus divers du secteur privé et du secteur public auraient beaucoup de mal à tomber d'accord. Mais bien au contraire, comme l'indique son rapport, le Groupe d'étude a pu, malgré sa diversité, s'entendre sur d'importantes conclusions, chacun des membres s'étant fait un devoir de mettre de côté ses opinions préconçues et de porter des jugements pratiques et raisonnables à la lumière des priorités économiques et sociales du pays. Cela n'a pas toujours été facile, mais les résultats de l'étude montrent, à son avis, qu'un sain équilibre est loin d'être utopique dans le domaine de la réglementation.

La liste des membres du Groupe d'étude figure ci-après. Elle inclut six bénévoles du secteur privé, qui ont quitté le confort de leur foyer pour travailler de très longues heures pendant certains des mois les plus pénibles de l'année. Ont également contribué aux travaux du Groupe d'étude plusieurs experts des secteurs public et privé, et même de certains gouvernements étrangers. Le Groupe d'étude tient à remercier tout spécialement le Conseil du Trésor, qui a mis à sa disposition un service de soutien complet (Bureau de la réforme de la réglementation), le ministère de la Justice, dont plusieurs conseillers juridiques ont été consultés, et le ministère des Approvisionnements et Services qui, avec l'appui technique du gouvernement des États-Unis, a fourni un système automatisé pour compiler la masse de renseignements recueillis au cours de l'étude.

Le Groupe d'étude tient à exprimer sa reconnaissance au Groupe de travail ministériel pour le privilège qu'il lui a donné de servir le public en effectuant une étude aussi importante. Il aimerait également remercier les commandants du "vaisseau amiral", MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Ils ont su lui donner l'orientation nécessaire pour arriver à bon port tout en lui laissant une grande marge de manoeuvre.

Ceux envers qui nous avons le plus de gratitude, toutefois, ce sont nos conjoints, nos amis et nos familles, qui ont sans doute consenti les plus gros sacrifices pendant que nous étions absorbés par cette tâche unique en son genre et des plus fascinantes.

Examen des programmes de réglementation

I INTRODUCTION

La présence partie traite de trois des principaux objectifs du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation, à savoir :

1) présenter tous les programmes fédéraux de réglementation;

2) déterminer les aspects de certains programmes particuliers qui, de l'avis du Groupe d'étude, du secteur privé et des divers paliers de gouvernement, peuvent donner lieu à des problèmes;

3) indiquer au Groupe de travail les mesures à prendre pour corriger ou mieux évaluer ces problèmes.

A) Répertoire des programmes de réglementation

Il n'a pas été facile de dresser un répertoire exact et sûr des programmes fédéraux de réglementation (voir l'annexe du mandat) puisque la description des programmes se fonde sur des impératifs opérationnels ou budgétaires étrangers aux considérations propres à la réglementation.

Une deuxième difficulté découlait de l'ambiguïté des termes "réglementation" et "programme", de telle sorte que les ministères présentent leurs activités en matière de réglementation de façon très différente : certains partent d'un vaste secteur pour le répartir en plusieurs mini-programmes de réglementation; d'autres s'intéressent à un secteur complet et lui donnent le nom de programme. Devant ces difficultés, le Groupe d'étude a décidé d'inviter les ministères et les organismes à choisir la description de programme qui, de par leur expérience, correspondait le mieux à la réalité.

Certains organismes se sont opposés à ce qu'on les assimile à des programmes de réglementation. En pareils cas, le Groupe d'étude a fondé son jugement sur le critère suivant : l'organisme était-il mandaté par la loi, autrement que par simple attribution, pour établir ou édicter des règlements publics portant sanctions. On a pu ainsi éliminer certains programmes du répertoire original et en conserver quelques-uns, malgré la réticence des organismes visés.

Le répertoire renferme donc maintenant, au total, 146 programmes de réglementation et programmes assimilés. (Ces derniers sont ceux qui sont difficiles à cerner mais dont la principale raison d'être est liée à la réglementation, bien qu'ils ne remplissent pas, à strictement parler, de fonction de réglementation.) Ces programmes représentent des crédits de 2.7 milliards et mettent à contribution quelque 34,500 personnes. Le répertoire est en soi une réalisation importante puisqu'il fournit pour

la première fois au gouvernement fédéral une base raisonnablement à jour qui lui permet de contrôler et d'administrer ses activités en matière de réglementation.

II PROBLÈMES

Le Groupe d'étude avait notamment pour mandat de déceler les programmes "problématiques" en fonction de onze critères. Le Groupe de travail ministériel a retenu le critère suivant comme étant le plus important :

> "en fonction, d'abord, du critère du développement économique, c'est-à-dire : le programme constitue-t-il directement ou indirectement un obstacle au développement économique ou à la création d'emplois?"

Le Groupe d'étude était chargé de définir les aspects "problématiques" des programmes fédéraux de réglementation, en regard de ces critères et à l'aide des opinions exprimées par le secteur privé (voir la partie "consultations"), les provinces et territoires et les ministères responsables de chaque programme. Le Groupe d'étude a bien tenu compte de toutes ces opinions pour la rédaction de son rapport.

Cependant, il importe peut-être de noter que le Groupe d'étude ne souscrit pas nécessairement à toutes les opinions. Il a finalement jugé que son devoir était d'agir un peu à la façon d'un jury chargé de conseiller le Groupe de travail ministériel, c'est-à-dire de le conseiller, "sans craindre de reproches ni espérer de faveurs", sur la foi des renseignements dont il disposait.

À l'exception des programmes de réglementation qui se rapportent aux autochtones - programmes qui relèvent d'un autre groupe - les profils, aperçus et autres exposés présentent un tableau complet des programmes fédéraux de réglementation actuellement en vigueur. La première page de chaque profil est strictement factuelle et constitue la première description exhaustive qui ait jamais été faite de chaque programme. Le Groupe d'étude suggère qu'on fasse établir par le ministère des Approvisionnements et Services, ou un ministre désigné, en vue de le publier, un compendium des descriptions factuelles des programmes fédéraux de réglementation, rédigées par le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.

Bien que ce rapport ne soit certainement pas définitif, le Groupe d'étude est persuadé d'avoir décelé les principales sources de difficulté et d'avoir fait de nombreuses suggestions utiles. En ce sens, il estime avoir atteint son objectif qui consistait à fournir au gouvernement fédéral les données voulues pour lui permettre d'améliorer la gestion de ses programmes de réglementation.

Réglementation du secteur agricole
(à l'exclusion des céréales)

Dans l'ensemble, les programmes agricoles fédéraux comportent l'un ou l'autre des aspects suivants : subventions directes, recherche, information de gestion et aide à la gestion, prêts subventionnés, garanties de prêt, assurance-récolte, promotion des produits sur les marchés intérieurs et extérieurs, classement des produits, réglementation des produits sur le plan de la santé et de la sécurité, dépenses liées à l'amélioration des terres, mesures de régularisation de la production agricole intérieure et contrôle des importations. Par ailleurs, les provinces appliquent des programmes d'aide ou de subvention qui font double emploi avec les programmes fédéraux ou qui prévoient des dispositions parallèles.

Les programmes de réglementation constituent un sous-ensemble relativement petit de ce réseau complexe de programmes intimement liés qu'a créés et qu'administre Agriculture Canada, ou qui relèvent du ministre de l'Agriculture. Bien que ces programmes n'absorbent qu'une part relativement minime des deniers publics en regard des programmes de dépenses, leur incidence sur le développement économique est considérable, étant donné qu'ils influent tant sur le commerce interprovincial et international que sur l'innovation et l'esprit d'entreprise dans le secteur privé.

Les programmes de réglementation du secteur agricole qui ont fait l'objet de l'étude se répartissent dans les catégories suivantes :

I Gestion des approvisionnements à l'échelle nationale

CCL 200	Commission canadienne du lait
CNCPA 1	Conseil national de commercialisation des produits agricoles
CNCPA 2	Offices créés en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

Ces programmes ne relèvent pas d'Agriculture Canada; ils fonctionnent de façon autonome. Pour le lait de transformation, les oeufs, le poulet et le dindon, ils font appel à des mesures de contrôle des importations (postes de douane) et à l'imposition de limites de production provinciales et nationales (établies par un organisme central et appelées "contingents") en vue de régulariser l'offre intérieure et ainsi de faire augmenter les prix et les revenus à la production. Dans les secteurs touchés, ces mesures ont gravement nui à l'amélioration de l'efficacité. Selon les estimations du Conseil économique, ces programmes ont entraîné, en 1980, des transferts de fonds des

consommateurs aux producteurs d'une valeur d'environ 500 millions de dollars (en plus du montant de 300 millions versés en subventions aux producteurs de lait de transformation).

Les producteurs et le Ministère soutiennent toutefois que ces programmes ont une grande utilité sociale, car ils aident à sauvegarder la ferme familiale, qu'ils assurent l'autosuffisance du pays en produits réglementés et qu'ils garantissent aux consommateurs un approvisionnement stable en produits de haute qualité. Ils allèguent également que la préservation de la ferme familiale permet d'éviter que les fabricants de facteurs de production ou les transformateurs n'intègrent les exploitations agricoles à leurs établissements, ce qui favorise le maintien d'un système de production alimentaire plus décentralisé et concurrentiel.

De l'avis du Groupe d'étude, l'obligation de rendre compte qui se rattache à ces programmes est insuffisante; cette carence a permis aux offices de commercialisation dominés par les producteurs d'utiliser le couvert de la réglementation pour assurer des avantages économiques substantiels à leurs membres. On propose un resserrement des dispositions réglementaires sur la surveillance de ces offices et une politique de libéralisation des importations. (Voir les documents de travail connexes.)

II Réglementation et inspection des produits alimentaires et des facteurs de production alimentaire

AGRIC 213	Inspection et contrôle des installations et des produits alimentaires
AGRIC 214	Préservation des marchés (classement, recherche)
AGRIC 215	Inspection et protection des cultures, du bétail et approvisionnements en facteurs de production agricole

Ces programmes d'inspection servent à assurer l'application des règlements fédéraux, qui touchent à pratiquement tous les aspects de la production alimentaire, de la fabrication de facteurs de production alimentaire et du commerce international. Les règlements prévoient des exigences détaillées en matière de classement, d'étiquetage, de valeur nutritive, de composition des produits, d'innocuité des produits et d'hygiène des établissements.

L'activité de réglementation et d'inspection des produits agro-alimentaires d'Agriculture Canada, dont relèvent ces programmes, mobilise un effectif de 3,600 personnes et l'exécution des programmes de réglementation entraînera des dépenses de 165 millions de dollars en 1985-1986. Dans l'ensemble, les producteurs et les transformateurs acceptent de bon gré d'être assujettis à ces vastes inspections (surtout

pour les produits importés ou destinés à l'exportation), bien que le comportement des inspecteurs suscite de leur part de nombreuses critiques.

Exception faite de la réglementation sur la santé, la sécurité et l'hygiène, le Groupe d'étude a conclu que les deniers publics servaient à financer, par l'entremise des inspecteurs, la prestation de services de contrôle de la qualité des produits et de l'information sur les produits, activités dont devrait se charger le secteur privé. L'inspection par les services publics est la façon la plus coûteuse de contrôler la conformité aux règlements; en outre, elle risque de freiner les innovations en matière de procédés de production dans le secteur privé et elle entraîne inévitablement une politisation des activités quotidiennes de production étant donné que les inspecteurs représentent sur le terrain une tierce partie (l'État); celle-ci vient s'ajouter à la direction et aux travailleurs des établissements.

Nous proposons, pour les trois programmes, la privatisation des activités de contrôle de la qualité des produits ou, tout au moins, le recouvrement des coûts liés à ces services. Dans ces sphères, nous croyons que le secteur devrait se réglementer lui-même davantage. Cependant, pour le moment, il convient que les services de l'État continuent d'intervenir dans les domaines de la réglementation et de l'inspection des aliments, de la santé et de la sécurité, ainsi que des exportations et des importations.

III Stabilisation des revenus et des prix

AGRIC 902	Office des produits agricoles (programme lié à la réglementation)
AGRIC 901	Office de stabilisation des prix agricoles (programme lié à la réglementation)

Dans le cadre de ces deux programmes, les agriculteurs touchent des subventions lorsque les prix de marché pour leurs produits fléchissent en deçà des niveaux moyens des années précédentes. Dans la mesure où le soutien des revenus agricoles correspond à l'intérêt public, ces programmes constituent un choix plus souhaitable que la gestion de l'offre à l'échelle du pays. Ils doivent cependant être repensés de manière à ce qu'ils s'harmonisent mieux avec les programmes de soutien provinciaux, à ce que les producteurs contribuent dans une certaine mesure aux coûts et à ce que les critères d'admissibilité soient plus explicites.

IV Divers

AGRIC 18 Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles
AGRIC 211 Surveillance des hippodromes

Ces programmes ne présentent aucun problème important.

LOI SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS AGRICOLES

AGRIC 18

Objectif

Améliorer la mise en marché des produits agricoles régis par les offices de commercialisation provinciaux en leur octroyant la compétence de vendre et de commercialiser ces produits à l'extérieur du territoire provincial.

Document habilitant

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Description

Les provinces ont créé un grand nombre d'offices de commercialisation pour réglementer la production ou la mise en marché intraprovinciale des produits agricoles, ou les deux. Cependant, les lois provinciales visant ces offices ne peuvent s'appliquer aux produits écoulés sur les marchés interprovinciaux ou internationaux. La compétence en matière de réglementation des expéditions de ces produits appartient au gouvernement fédéral.

Les provinces qui désirent agir à titre de premier ou d'unique destinataire de tous les produits agricoles assujettis aux lois sur les offices provinciaux de commercialisation ou qui veulent prélever une contribution des producteurs pour couvrir les frais qu'assument les offices de commercialisation sur l'ensemble de la production écoulée (et non seulement sur les ventes intraprovinciales) doivent détenir un pouvoir de réglementation conféré par une loi fédérale. C'est le rôle que remplit la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

La Loi prévoit que les ordonnances des offices de commercialisation provinciaux rendues en vertu d'une délégation de compétence du gouvernement fédéral doivent être sanctionnées par un décret. Les ressources administratives qui accompagnent cette fonction de surveillance sont assurées par la Division des services de commercialisation d'Agriculture Canada.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		‡	‡			
Dépenses de fonct.		18	23			
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Les producteurs et les offices de commercialisation provinciaux appuient la Loi et l'estiment essentielle au bon fonctionnement des programmes provinciaux de commercialisation de produits agricoles. C'est également l'opinion du Ministère, qui a fait valoir que la Loi :

(1) améliore la stabilité et l'efficacité des offices de commercialisation et des secteurs agricoles provinciaux; et

(2) permet d'augmenter les ressources des offices de commercialisation provinciaux pour la promotion des produits agricoles canadiens sur les marchés.

Cependant, le Ministère et les offices provinciaux estiment que la sanction obligatoire, par décret, de toutes les ordonnances des offices provinciaux (y compris les ordonnances courantes) rendues en vertu de pouvoirs délégués par le gouvernement fédéral est coûteuse et encombrante, et réduit la latitude des gestionnaires des offices provinciaux.

Observations

On s'accorde à dire que le Fédéral doit déléguer des pouvoirs aux offices de commercialisation provinciaux pour leur permettre d'appliquer leur politique de réglementation à la totalité de la production de leur province. En général, ces offices ne peuvent, par le seul exercice de leurs pouvoirs, perturber l'influence des forces du marché sur les décisions en matière de production et de fixation des prix, contrairement aux programmes nationaux de gestion des approvisionnements. Dans de nombreux cas, ils ont amélioré l'efficacité des marchés en diffusant davantage d'information aux producteurs et en accroissant le pouvoir de négociation de ces derniers auprès des gros transformateurs ou des industries alimentaires fortement concentrées. De cette manière, ils contribuent au développement économique et à la création d'emplois.

Il ne semble pas nécessaire de sanctionner, par décret, toutes les ordonnances des offices de commercialisation provinciaux rendues, en totalité ou en partie, en vertu d'un pouvoir délégué par le gouvernement fédéral. Cependant, l'abolition complète du contrôle par les services fédéraux n'est pas souhaitable. Par exemple, un office de commercialisation provincial, autorisé en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles à être le premier destinataire de toutes les livraisons interprovinciales ou internationales d'un produit dans la province, pourrait utiliser ce monopole pour restreindre les approvisionnements sur le territoire provincial en vue d'augmenter les revenus des producteurs et du secteur. Une telle pratique favoriserait une nouvelle balkanisation du secteur agricole et en réduirait l'efficacité de la même façon que l'ont atténuée les programmes nationaux de gestion des approvisionnements.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Déterminer quels genres d'ordonnances provinciales de commercialisation sont strictement courants et ne poseraient pas d'obstacle au commerce interprovincial ou international. Éliminer l'obligation de sanctionner ces ordonnances par décret.

2. Examiner plus minutieusement les ordonnances provinciales qui pourraient avoir pour effet de dresser des obstacles au commerce interprovincial ou international, ou d'accroître de façon irraisonnable les prix des produits; rejeter les ordonnances produisant ces effets.

SURVEILLANCE DES HIPPODROMES AGRIC 211

Objectif

Protéger les parieurs aux hippodromes contre les défectuosités ou les fraudes dans le fonctionnement des systèmes de pari et dans la tenue des courses et aider le secteur des courses à être viable par la prestation de services efficaces de pari mutuel et de surveillance des courses conformément à des normes nationales uniformes.

Document habilitant

Code criminel (art. 188)

Description

La Division des hippodromes du ministère de l'Agriculture est responsable de l'application du programme. La disposition du Code criminel en vertu de laquelle les paris mutuels faits sur des courses de chevaux légitimes ne constituent pas une infraction confère les pouvoirs de réglementation pertinents au ministre de l'Agriculture. Le programme prévoit l'établissement et l'application de règlements concernant le fonctionnement de systèmes de pari mutuel, le mode de calcul du montant payable pour chaque dollar parié, la tenue de réunions de courses et les dispositions relatives aux photographies d'arrivée, au contrôle des courses et au contrôle antidopage, et la fourniture et l'entretien d'installations pour la conduite de systèmes de pari mutuel.

Les services fédéraux réglementent indirectement le nombre de jours de course dans chaque hippodrome en n'autorisant qu'un nombre limité de jours pour la tenue de paris mutuels. Par ailleurs, les commissions provinciales de surveillance des courses fixent par règlement le jour d'ouverture des hippodromes; ces deux interventions occasionnent un certain chevauchement et du double emploi entre les responsabilités fédérales et provinciales.

Le programme s'autofinance par le biais d'un prélèvement de 0.8 % sur tous les paris mutuels.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		90	90	103		
Dépenses de fonct.						
- Traitements						
- F & E		12,021	12,107	13,206	14,137	14,391
- Autres dép.						
Recettes		13,198	12,690	13,206	14,137	14,391
Subsides						
Immobilisations				352	55	58

Problèmes

Le programme prévoit la prestation de services de prévention des fraudes et de contrôle de la qualité par les fonctionnaires chargés de l'administration du programme ou par des sous-traitants. Selon toute probabilité, la réglementation provinciale concernant les hippodromes exigerait la mise en place de tels services si le Code criminel ne renfermait pas déjà une disposition en ce sens.

La Division des hippodromes admet que le fait que les autorités provinciales soient également habilitées à fixer les jours où les courses peuvent être tenues peut être agaçant; aussi, elle les consulte fréquemment afin d'éviter le plus possible les autorisations contradictoires. Seuls quelques différends se sont produits jusqu'à présent et une solution satisfaisante semble avoir été trouvée dans chaque cas.

Grâce aux prélèvements, les 12 grands hippodromes subventionnent les services de surveillance de la Division à l'égard des 115 petits hippodromes. Les grands hippodromes sont conscients de cette situation, mais appuient quand même cette méthode parce qu'elle contribue à maintenir en activité tous les hippodromes et à préserver la réputation du secteur malgré la demande stagnante.

La majeure partie des parieurs ne connaissent pas l'existence du programme. Par rapport aux taxes provinciales, le prélèvement a un effet négligeable sur les fonds alloués aux gains.

En vertu du Code criminel, les hippodromes font obligatoirement l'objet d'une surveillance quotidienne par des fonctionnaires. Cependant, cette surveillance est adaptée à la situation de chaque hippodrome et à son système de pari.

Observations

Le programme n'entrave ni le développement économique ni la création d'emplois. Il contribue plutôt à susciter chez le public un sentiment de confiance en un secteur qui non seulement constitue l'une des rares activités de jeu légitimes au Canada, mais aussi génère des revenus considérables grâce aux taxes perçues.

Le secteur ne s'est pas prononcé catégoriquement en faveur d'une auto-réglementation ou d'une réglementation provinciale concernant les services prévus au programme.

Le chevauchement réel entre les attributions des administrations fédérale et provinciales étant négligeable, seule la prestation de services de surveillance efficaces semble digne d'attention. Mise à part la surveillance des paris mutuels (qui doit être effectuée par des fonctionnaires en vertu du Code criminel), la Division des hippodromes fait de plus en plus appel à des sous-traitants du secteur privé pour offrir des services dans le cadre du programme. Ces contrats font l'objet d'appels d'offres, ce qui diminue la possibilité que des services ne soient pas fournis de façon satisfaisante.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Laisser à Agriculture Canada le soin d'appliquer le Programme tel quel.

2. Modifier le Code criminel de façon à instaurer une surveillance sur place périodique plutôt que constante du système de pari mutuel.

3. Modifier le Code criminel de façon à céder aux provinces la responsabilité en matière de réglementation.

INSPECTION ET CONTRÔLE DES INSTALLATIONS ET DES PRODUITS ALIMENTAIRES

AGRIC 213

Objectif

Assurer la salubrité, la qualité et la valeur nutritive des produits agricoles comestibles.

Documents habilitants

Loi sur l'abattage, sans cruauté, des animaux destinés à l'alimentation, Loi sur l'inspection des viandes, Loi sur les maladies et la protection des animaux, Loi sur les fruits, les légumes et le miel, Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, Loi sur les animaux de ferme et leurs produits, Loi des aliments et drogues (par renvoi dans le Règlement d'application), Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation (par renvoi dans le Règlement d'application).

Description

Le Programme comporte trois activités principales :

1. Services nationaux d'inspection

   a) Cet élément comprend le service national d'inspection (viandes), ainsi que le programme d'inspection des importations et des exportations et le programme d'inspection fédéral-provincial. Tous les animaux sont inspectés avant et après l'abattage; par ailleurs, l'inspection des installations et le contrôle des activités qui s'y déroulent permettent de vérifier si les viandes sont produites, entreposées et transportées conformément aux exigences réglementaires relatives à la construction, à l'hygiène et à l'exploitation des établissements, ainsi qu'à l'hygiène des viandes.

   b) En vertu d'une entente fédérale-provinciale, le Fédéral dispense dans certaines provinces, contre remboursement des coûts, un service d'inspection à des abattoirs qui, autrement, ne seraient pas soumis à l'inspection fédérale (il s'agit d'établissements dont les viandes et les produits carnés ne font pas l'objet d'un commerce intraprovincial). Les services fédéraux évaluent aussi les systèmes d'inspection des pays qui exportent des viandes au Canada afin de s'assurer de leur conformité aux normes canadiennes.

2. Enregistrement et inspection des établissements

Dans le cadre de cet élément, les services fédéraux vérifient si les établissements de transformation des aliments respectent la réglementation qui régit leurs opérations, leur salubrité et l'hygiène des produits qu'ils traitent. Ils inspectent les établissements nationaux, enregistrés auprès du Ministère, qui transforment du lait, de la volaille, des oeufs, du miel et des fruits et légumes et qui préparent des produits de l'érable.

3. Analyses scientifiques

Il s'agit des services d'analyse chimique, microbiologique et de composition qui viennent appuyer les inspections de produits alimentaires (les analyses portent, notamment, sur des échantillons de produits carnés, laitiers et avicoles et de fruits et légumes); on cherche par là à s'assurer que les produits destinés au marché national et à l'exportation sont conformes aux normes fédérales de salubrité, de qualité et de composition.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		1,380	1,371	1,398		
Dépenses de fonct.		57,030	59,644	62,906		
Recettes		3,770	4,157	13,920		
Subsides						
Immobilisations		120	359	303		

Problèmes

En principe, les producteurs agricoles ne contestent pas les règlements et les méthodes d'application dans ces domaines. Par contre, les transformateurs mettent en doute, de façon générale, la nécessité d'appliquer un système de réglementation de la qualité des produits et d'information sur les produits aussi complexe que celui en vigueur. Ils ne croient pas qu'il soit indispensable que des inspecteurs de l'État surveillent l'application et le respect des règlements. Ils ne contestent pas toutefois la réglementation relative à la santé et à la sécurité ni le recours aux inspecteurs de l'État pour contrôler la conformité à ces règlements; ils ne s'opposent pas non plus à une inspection plus poussée des produits destinés à l'exportation.

Le Ministère estime que l'élaboration de règlements sur la qualité et le classement des produits et le contrôle de leur application par des inspecteurs constituent essentiellement des services offerts gratuitement au secteur, qui devrait soit en acquitter le coût, soit en assumer la

responsabilité. Le programme FRIN (voir le document de travail sur la conformité contrôlée par les inspecteurs) va dans ce sens. Il a été sévèrement critiqué par le syndicat des inspecteurs qui l'accuse de favoriser une baisse de la qualité des viandes transformées, voire même de causer de l'insalubrité.

Observations

Il est possible de recourir à la technologie pour confier au secteur privé une plus grande partie des responsabilités de contrôle de la qualité et, ainsi, être moins assujetti à des règlements rigides ou à la subjectivité des inspecteurs de l'État. Cette mesure atténuerait l'agacement que suscite inévitablement chez le secteur privé la présence constante d'inspecteurs de l'État dans les établissements et les postes de classement, stimulerait le sens civique et favoriserait les innovations en matière de procédés de production. Jusqu'à présent, les démarches du Ministère ont été progressives et fragmentaires. Il faudra envisager la réforme de l'élaboration et de l'application de normes de qualité dans une optique globale pour étayer les initiatives particulières à des produits qui ont cours. De l'avis du Groupe d'étude, on peut dissiper les inquiétudes du syndicat des inspecteurs concernant la moins grande conformité aux règlements que causerait le transfert des responsabilités de contrôle aux transformateurs, en rendant moins arbitraires les mesures actuelles qui visent à décourager les infractions (poursuites et amendes, perte ou suspension de l'enregistrement des établissements de transformation, publication du nom des fabricants qui se conforment aux règlements) et en exigeant des transformateurs qu'ils utilisent leurs propres estampilles de classement et non celles de l'État.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Diminuer le contrôle de conformité par voie d'inspections et compter plus sur l'auto-surveillance du secteur.

   a) Comme étape intermédiaire préalable à l'adoption d'un régime libre de contrôle total de la qualité des produits agricoles, mettre au point systématiquement des méthodes d'inspection ou de contrôle se fondant sur le programme FRIN pour l'ensemble de l'activité "application des normes de qualité" dans le secteur de la transformation.

   b) Adopter une échelle mobile de recouvrement des frais d'inspection qui varieront selon la fréquence des inspections

prévue par le programme FRIN (ex. : les frais d'inspection augmenteront lorsque la non-conformité s'accroîtra).

c) Confier les analyses courantes de laboratoire à contrat au secteur privé.

d) À titre d'exemple pour d'autres produits, favoriser le plus tôt possible l'adoption du classement électronique pour les carcasses de porc et encourager la robotique dans ce domaine. (En ce moment, les inspecteurs de porc doivent classer 360 carcasses par heure, soit une toutes les 10 secondes.)

e) Établir et diffuser des lignes directrices à propos des poursuites contre les établissements qui éprouvent des problèmes graves ou périodiques de non-conformité, ainsi que de la suspension et de la perte de leur enregistrement. Éliminer autant que possible de ces lignes directrices les mesures administratives arbitraires. Diffuser largement les mesures prises en vertu de ces lignes directrices.

f) Augmenter le montant des amendes dans le cadre des poursuites intentées aux termes des lois pertinentes.

g) À mesure que s'accroîtra le travail d'inspection des employés, réduire progressivement l'emploi, par les employés des établissements de transformation, des estampilles de certification d'État et les remplacer par des timbres portant le nom du transformateur.

2. Ne rien changer à la situation actuelle, mais allouer plus de ressources aux inspections en matière de santé et de sécurité.

Règlement sur les fruits, les légumes et le miel

AGRIC 213
(supplémentaire)

Objectif

Contrôler l'importation des fruits et des légumes frais en provenance des États-Unis.

Document habilitant

Loi sur les fruits, les légumes et le miel

Description

La Loi et son Règlement d'application ont été établis en 1935 pour prescrire les normes de qualité applicables aux fruits et légumes frais et au miel, et pour réglementer le commerce de ces denrées. Le Règlement a été modifié en 1942 en vue d'interdire l'importation de fruits, de légumes et de miel non assortis d'une preuve attestée qu'ils seraient vendus au plus tard 24 heures après leur expédition du lieu de production; cette mesure de temps de guerre visait à décourager l'utilisation inefficace des wagons ferroviaires. Il a également été remanié en 1947 afin d'étendre l'interdiction aux expéditions par camion et, en 1949, afin de ne viser que les genres de denrées déjà produites au Canada. Les petits lots de fruits et légumes sont exemptés de l'application du Règlement jusqu'à concurrence de 1,000 livres par véhicule par importateur par jour. Il est permis d'importer des chargements mixtes à condition que les fruits ou légumes d'espèces cultivées au Canada n'excèdent pas le tiers en poids du lot entier.

Le Règlement a pour effet de permettre l'importation de fruits et légumes en provenance de régions des États-Unis éloignées de la frontière et de la défavoriser à partir de régions situées à proximité de la frontière.

Tous les règlements fédéraux relatifs à la qualité et au commerce des produits agricoles qui ont été promulgués à l'origine aux termes de lois à portée sectorielle spécifique ont été codifiés dans la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada de 1955 et son Règlement d'application, à l'exception des dispositions du Règlement sur les fruits, les légumes et le miel ayant pour effet de limiter les importations.

Ressources*

(milliers $)	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	10	10	10	10
Dépenses	300	312	324	337
Recettes				

* Estimation du Ministère, advenant la mise en application du Règlement.

Problèmes

En mai 1984, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires déclarait que ces dispositions étaient inconstitutionnelles et devaient être abrogées. Peu après, le gouvernement a décidé de cesser de les mettre activement en application.

Selon le Ministère, ces dispositions doivent être maintenues afin de prévenir un afflux de denrées bon marché en provenance des États-Unis, afflux qui nuirait aux producteurs canadiens. Le Ministère a recommandé qu'elles soient maintenues et intégrées au Règlement sur les normes des produits agricoles du Canada. Les représentants des transformateurs appuient la position du Ministère.

Selon d'autres ministères, ces dispositions constituent :

1) une restriction injustifiée des échanges qui maintient les prix des denrées au Canada à des niveaux trop élevés, et

2) une source grandissante d'agacement dans les rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

Depuis la promulgation du Règlement, il y a 40 ans, les gouvernements fédéral et provinciaux ont établi divers programmes de soutien des prix et des revenus pour aider les producteurs à s'accommoder des baisses importantes et inattendues des prix intérieurs.

Observations

Le Règlement est anachronique et probablement invalide, mais il a l'avantage de protéger les producteurs de la concurrence. Il constitue un obstacle au commerce, risque de susciter des mesures de rétorsion aux termes du GATT et exerce des pressions à la hausse sur les prix des aliments au Canada.

Les prix intérieurs des fruits et des légumes frais n'ont pas fléchi depuis que l'administration fédérale a cessé d'appliquer le Règlement.

Agriculture Canada n'a présenté aucune preuve empirique à l'appui de l'opinion selon laquelle l'abrogation du Règlement causerait la disparition des producteurs canadiens de fruits et de légumes frais. Ces producteurs auront été avantagés par la baisse récente de la valeur du dollar canadien par rapport à la devise américaine.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. a) Abroger le Règlement et évaluer l'incidence de son annulation sur les producteurs canadiens à la fin de la période végétative de 1985;

   b) Appliquer, au besoin, des mesures de soutien des prix ou des revenus en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles ou de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

2. a) Remettre en vigueur le Règlement sous l'empire de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada.

Objectif

Aider au maintien des marchés nationaux et internationaux existants pour les produits agricoles canadiens.

Documents habilitants

Loi sur les maladies et la protection des animaux, Loi sur l'inspection des viandes, Loi relative aux semences, Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, Loi sur les animaux de ferme et leurs produits, Loi sur les fruits, les légumes et le miel, Loi sur la quarantaine des plantes, Loi sur l'inspection du foin et de la paille, Loi relative aux aliments du bétail, Loi sur les engrais chimiques, Loi sur les produits antiparasitaires, Loi des aliments et drogues, Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, Loi sur les poids et mesures, Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

Description

Ce programme assure des services de soutien en réglementation aux programmes AGRIC 213 et AGRIC 215. En voici les principaux aspects :

1. Négocier les normes zoosanitaires et phytosanitaires relatives aux exportations de produits agricoles (animaux et végétaux).

2. Inspecter, soumettre à des épreuves (ou à des analyses), mettre en quarantaine et certifier des animaux et des produits et veiller à ce qu'ils répondent aux exigences des pays importateurs.

3. Inspecter et certifier les graines de semence et les pommes de terre de semence destinées à l'exportation.

4. Veiller à ce que les facteurs de production agricole (aliments du bétail, engrais chimiques et pesticides) soient convenablement étiquetés de manière à ce que les produits agricoles soient sans danger.

5. Veiller à ce que les produits agricoles canadiens et importés soient conformes aux normes de classement et de composition.

6. Veiller à ce que le système national de classement des carcasses de bestiaux maintienne des normes uniformes et constitue une bonne base pour la commercialisation de ces carcasses.

7. Assurer l'inspection et la certification phytosanitaire des plantes, des produits végétaux et de tout autre produit qui peut être porteur de parasites.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		974	976	984		
Dépenses de fonct.		38,390	41 538	44,018		
Recettes		740	554	8,359		
Subsides						
Immobilisations		734	650	1,531		

Problèmes, observations, options

Les activités de réglementation auxquelles ce programme assure des services de soutien technique et scientifique sont examinées aux rubriques AGRIC 213 et AGRIC 215.

INSPECTION ET PROTECTION DES CULTURES ET DU BÉTAIL, ET APPROVISIONNEMENTS EN FACTEURS DE PRODUCTION AGRICOLE — AGRIC 215

Objectif

Assurer la protection des animaux et des végétaux nécessaires à la production agro-alimentaire et garantir la disponibilité et la qualité des facteurs de production de base (aliments pour animaux, semences, engrais, pesticides).

Documents habilitants

Loi sur les animaux de ferme et leurs produits, Loi sur les maladies et la protection des animaux, Loi sur les engrais chimiques, Loi sur les produits antiparasitaires, Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides, Loi relative aux aliments du bétail, Loi relative aux semences, Loi sur la quarantaine des plantes (également Convention internationale pour la protection des végétaux), Loi des aliments et drogues, Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, Loi sur les poids et mesures, Loi sur les licences d'exportation et d'importation, Loi portant affectation de crédits (rage), Convention internationale pour la protection des végétaux.

Description

Les secteurs généraux d'activité du programme sont les suivants :

1. Lutte contre les maladies des animaux et éradication : (y compris les zoonoses) protéger la santé des bestiaux et des volailles du Canada, réduire le risque de transmission des maladies animales aux humains, veiller à ce que les animaux soient bien traités et assurer de bonnes possibilités de commercialisation des bestiaux, des volailles et des produits agricoles sur les marchés tant intérieurs qu'extérieurs. À cet égard, il faut notamment contrôler les importations afin de prévenir l'introduction de maladies, tout en facilitant l'importation de matériel génétique animal essentiel et d'autres produits.

2. Lutte antiparasitaire : lutter contre les maladies, les mauvaises herbes et les insectes qui peuvent avoir des incidences économiques défavorables sur la production et la commercialisation de produits agricoles et forestiers.

3. Garantie d'approvisionnement en facteurs de production agricole : semences de plantes fourragères (foin) et pommes de terre de semence de qualité; pesticides, aliments du bétail et engrais sûrs et efficaces, et introduction de matériel génétique sain.

Conformément aux différentes lois habilitantes, les responsables du Programme établissent et appliquent, au moyen d'inspections, les règlements concernant les normes d'hygiène et de qualité des produits, la désignation des produits sur les étiquettes, l'octroi de permis à l'égard des produits et des entreprises, l'homologation et la certification des produits, l'enregistrement et l'agrément des entreprises, les mesures de quarantaine, les indemnités, les épreuves ou analyses, le classement et les rapports d'information. Au nombre des peines prévues par les lois, mentionnons l'interdiction d'importer ou de vendre, la consignation, les poursuites (amendes ou emprisonnement), la destruction et la saisie, l'annulation de l'enregistrement des établissements et leur radiation des listes officielles.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		1,131	1,140	1,235		
Dépenses de fonct.		55,886	58,901	66,948		
Recettes		1,673	1,595	9,248		
Subsides		365	1,682	635		
Immobilisations		3,445	3,178	5,978		

Problèmes

Les règlements et leurs méthodes d'application dans ces secteurs ne sont pas en principe contestés par les producteurs agricoles. Toutefois, les transformateurs et les consommateurs ont mis en doute, de façon générale, la nécessité d'avoir, à l'heure actuelle, un système aussi vaste de réglementation de l'information sur les produits et de la qualité des produits, ainsi que la nécessité d'appliquer les règlements et d'en contrôler la conformité en ayant recours à des inspecteurs de l'État. Toutefois, ces groupes ne s'opposent pas à la réglementation en matière de santé et de sécurité appliquée dans le cadre de ces programmes ni au fait de recourir à des inspecteurs de l'État pour la faire observer. Les producteurs, les transformateurs et les consommateurs s'entendent également pour dire que les règlements en matière de santé, de sécurité et de contrôle de la qualité ainsi que le contrôle strict de leur application sont justifiés dans le cas des exportations agricoles, car ils servent à préserver la place du Canada sur les marchés internationaux des produits agricoles et à améliorer l'accès de notre pays à ces marchés.

Lors de la révision des services votés de 1984, le Ministère a établi que l'insuffisance des ressources posait des problèmes d'efficacité et de justesse dans les secteurs de réglementation suivants : protection des végétaux, engrais, aliments du bétail, semences et pesticides. Dans chaque cas, il a proposé, comme solution à court

terme, des augmentations considérables de ressources. Les propositions à long terme variaient dans chaque secteur. Par ailleurs, le Ministère a reconnu qu'en général, l'établissement de règlements en matière de qualité et de classement et le contrôle de conformité exercé par les inspecteurs constituaient essentiellement un service gratuit pour l'industrie. Par conséquent, il considère que c'est l'industrie qui devrait se charger du contrôle de la qualité tandis que le Ministère s'occuperait des contrôles se rapportant à la santé, à la sécurité et à la salubrité.

Observations

Les diverses options à long terme présentées par le Ministère, ainsi que les propositions d'accroître considérablement les ressources à court terme pour combler l'insuffisance de ressources, donnent à penser que le Ministère n'a pas envisagé dans une optique globale la réforme de la réglementation ni la conception du meilleur programme possible. En ce qui concerne la réglementation sur les engrais, les aliments du bétail et les semences, un certain nombre d'innovations qu'envisage actuellement le Ministère et qui ont trait à la qualité et à l'information dans un secteur particulier pourraient bien s'appliquer de façon globale aux trois secteurs. Ces initiatives permettraient d'axer plus efficacement les ressources sur le domaine de la sécurité.

Le secteur privé s'en remettrait moins aux inspecteurs de l'État pour veiller à la bonne qualité des produits (à un prix donné) et prendrait lui-même ses propres décisions à cet égard en se basant sur une meilleure connaissance des faits. Cette approche globale exigerait au départ que le Ministère établisse clairement les mesures de contrôle réglementaire nécessaires en vue d'assurer la santé et la sécurité. Elle aurait également pour effet d'accroître l'utilité, la pertinence et l'efficacité de la réglementation dans les secteurs précités tout en stimulant le sens civique et l'esprit d'entreprise.

En ce qui concerne la réglementation sur les pesticides, le Ministère aurait recours à la pratique que l'on désigne par "Réglementation propre au produit" pour accorder aux sociétés qui mettent sur le marché de nouvelles substances actives de pesticide, une forme de protection analogue à celle que confèrent les brevets. Cela a pu se faire par le truchement du régime d'homologation des pesticides qu'applique le Ministère et qui permet aux sociétés mettant au point un produit d'avoir l'usage exclusif des données techniques concernant ce nouveau produit pendant 15 ans à partir de la date de sa mise au commerce. Cette pratique, selon certains représentants de fabricants de pesticides, a eu pour effet de restreindre la concurrence dans le secteur canadien des antiparasitaires et de faire monter les prix de vente de ces produits aux agriculteurs. De l'avis du Groupe d'étude, elle va à l'encontre de l'esprit, sinon de la lettre, des lois habilitantes, qui

visent à réglementer les pesticides du point de vue de leur innocuité et de leur qualité, car elle aboutit à la création d'un nouveau droit de propriété intellectuelle qui s'apparente à la protection conférée par les brevets.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Plutôt que d'allouer plus de ressources au Ministère, adopter diverses mesures de réglementation : par exemple,

   a) lancer un programme de publication des résultats des contrôles de conformité pour remplacer le contrôle exercé par les inspecteurs;

   b) faire en sorte que l'État recouvre une plus grande partie des coûts que lui occasionnent les contrôles de la qualité des produits (mais non les analyses portant sur l'innocuité);

   c) en remplacement des inspections faites à l'usine, modifier toutes les lois ou tous les règlements concernant les facteurs de production agricole de façon à permettre aux services de l'État d'approuver des normes minimales de contrôle de la qualité des procédés de fabrication qui seront appliquées par les employés de l'usine sous réserve de vérifications périodiques par des inspecteurs.

   d) agréer davantage de laboratoires privés (sous réserve du contrôle de l'État) et laisser aux laboratoires fédéraux le soin d'effectuer des analyses officielles sur les produits destinés à l'exportation et de contrôler le respect des normes de santé dans les établissements.

2. En ce qui concerne les antiparasitaires,

   a) ne plus accorder d'exclusivité d'homologation en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires; se prévaloir de la Loi sur les brevets pour protéger les inventions.

Résumé des recommandations découlant de la révision des services votés à Agriculture Canada : Programmes d'inspection (AGRIC 215)

Les secteurs qui, selon le Ministère, requièrent des augmentations importantes de ressources pour répondre aux exigences de la charge de travail et aux objectifs des programmes sont les suivants :

1. Protection des végétaux (application de la Loi sur la quarantaine des plantes et de la Convention internationale pour la protection des végétaux) : les ressources courantes ne suffisent pas à répondre de façon satisfaisante au volume accru des échanges commerciaux, ni à protéger les marchés extérieurs canadiens de produits agricoles et forestiers, évalués à 8 milliards de dollars, ni à préserver l'état sanitaire des végétaux en vue d'une production efficace.

2. Élaboration et application de normes sur la qualité, l'emballage et l'étiquetage des engrais (Loi sur les engrais chimiques) :

   a) Le taux de conformité des engrais sur le marché est passé de 82.3 % en 1976, à 75 % en 1983.
   b) Les engrais de qualité médiocre réduisent la productivité agricole; toutefois, leurs coûts ont augmenté de 243 % au cours de cette période.
   c) Améliorer la conformité à la réglementation, à court terme grâce à l'augmentation des ressources, et à long terme :

      (i) par l'introduction d'un programme de publication des résultats des contrôles afin de remplacer le programme de contrôle des normes qualitatives appliqué par les inspecteurs;

      (ii) par la mise en oeuvre d'un programme de recouvrement des coûts selon un tarif par tonne et par l'élargissement de sa portée.

3. Réglementation concernant les normes d'emballage et d'étiquetage des aliments du bétail du point de vue de la sécurité et de la qualité (Loi relative aux aliments du bétail, Loi sur l'inspection du foin et de la paille, Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides, Loi des aliments et drogues) :

   a) Accroissement des préoccupations en matière de sécurité en raison de l'utilisation croissante de substances médicatrices et de sous-produits, tels que le fumier de bétail recyclé, qui entrent dans la préparation d'aliments pour animaux;

accroissement du nombre de mélangeurs à la ferme qui utilisent des prémélanges médicamenteux;

b) Nombre croissant de plaintes de la part des producteurs, faible niveau de conformité des engrais analysés;

c) Améliorer la conformité à court terme, en mettant l'accent sur la sécurité plutôt que sur la qualité, et à long terme :

(i) en modifiant la Loi relative aux aliments du bétail afin d'établir des normes minimales de contrôle qualitatif ("Bonnes pratiques de fabrication") pour les fabricants qui font l'objet de vérifications périodiques de la part des inspecteurs,

(ii) en agréant les laboratoires privés,

(iii) en faisant passer de 25 à 100 % le recouvrement des coûts qu'entraîne l'homologation des aliments du bétail.

DOCUMENT DE TRAVAIL - AGRIC 213-215

Application de la réglementation : Système de contrôle de la conformité au moyen d'inspections

I Introduction : Rapport avec les critères d'évaluation du Groupe d'étude

Pour appliquer de nombreux programmes de réglementation, surtout dans le domaine agro-alimentaire et dans celui de la protection du consommateur, le gouvernement a toujours eu recours, comme principal moyen d'assurer le respect des règlements pertinents, à ses propres inspecteurs, qui doivent visiter périodiquement les locaux des entreprises assujetties à une application obligatoire de normes de production ou y être constamment présents. Que le travail de l'inspecteur exige qu'il soit présent pour vérifier et attester la conformité de chaque produit aux normes et qu'il effectue des "contrôles" aléatoires ou périodiques des procédés de production ou des produits, son rôle consiste essentiellement (1) à remplacer les cadres supérieurs des entreprises dans leur fonction de surveillance de leurs employés et d'évaluation du respect constant des règlements et (2) à remplacer les concurrents et les consommateurs en faisant intervenir l'État pour remédier aux cas de non-conformité ou pour les sanctionner.

Comme l'État a de plus en plus recours à ses inspecteurs pour assurer le respect des règlements, cette façon de procéder tend à prendre le pas sur d'autres méthodes de contrôle de la conformité, comme l'imposition d'amendes aux contrevenants jugés coupables à la suite de poursuites pénales et la suspension de permis ou d'enregistrements.

Toutefois, l'inspection constitue un des moyens les plus coûteux, sinon le plus coûteux, dont disposent les pouvoirs publics pour contrôler le respect des règlements. En outre, il est possible que les systèmes de contrôle de la conformité au moyen d'inspections :

(1) incitent, à la longue, les hommes d'affaires à avoir de plus en plus recours et de façon exagérée à des fonctionnaires pour déceler les secteurs de non-conformité aux règlements et trouver des solutions à ces problèmes;

(2) fassent des inspecteurs de l'État des intermédiaires entre la direction et les travailleurs et entre les vendeurs et les acheteurs (par exemple, entre les producteurs et les transformateurs de porcs lorsqu'il est question de la qualité et, partant, de la valeur d'animaux particuliers);

(3) incitent les consommateurs (tant les particuliers que les entreprises) du produit réglementé à supposer de plus en plus et peut-être faussement que l'État (par l'entremise de ses inspecteurs) a attesté ou même garanti non seulement que le produit est sans danger, mais que sa qualité est bonne ou adéquate et que le vendeur a fourni tous les renseignements pertinents à son sujet.

Dans de telles circonstances, il se peut fort bien que le recours aux inspecteurs de l'État encourage les divers intervenants à assumer moins directement la responsabilité de leurs décisions d'ordre économique. Outre le fait de nuire à la réalisation de l'objectif de bon sens civique défini dans le mandat du Groupe d'étude, un tel recours peut inciter les hommes d'affaires et le public à vouloir que l'État et ses inspecteurs interviennent davantage lorsqu'ils ont l'impression que "rien ne va plus" avec les produits ou les services en question ou lorsque les produits ou les procédés de production évoluent et semblent devenir "plus complexes".

Par ailleurs, les systèmes de contrôle de la conformité au moyen d'inspections, comme les règlements rigoureux qui régissent la conception de produits, peuvent nuire inutilement à la capacité d'innovation en procédés de production et, partant, empêcher que la productivité des entreprises et le développement économique ne soient stimulés dans certains secteurs. Ces effets peuvent se manifester comme suit :

(1) Lorsqu'ils sont appelés à prendre des décisions pour introduire des techniques nouvelles ou simplement pour réorganiser la production d'une entreprise, les cadres doivent tenir compte non seulement de la structure de leur entreprise, y compris les aspirations et les aptitudes de son effectif, et les conventions collectives en vigueur, mais également des intérêts d'un second groupe de travailleurs (les inspecteurs de l'État), qui ne relèvent pas directement d'eux. Ainsi, il peut devenir encore plus difficile d'apporter des changements majeurs aux procédés de production si les inspecteurs ou les cadres sont incapables de s'adapter au changement ou s'y refusent. En fait, parce qu'il possède le pouvoir de modifier les règlements, les politiques et les pratiques, le gouvernement peut s'opposer aux grands projets de modification des procédés de production.

(2) Parce que les cadres ne sont plus directement responsables de certaines fonctions de contrôle de la qualité et de la sécurité (dans les établissements où elles relèvent des inspecteurs), ils ne possèdent pas les connaissances voulues pour améliorer la productivité en temps opportun.

(3) S'apercevant que certaines innovations ne vont pas dans le sens de leurs intérêts économiques (puisque des employés pourraient être déplacés ou que certaines tâches seraient modifiées ou deviendraient plus difficiles à effectuer), des agents économiques pourraient exercer des pressions politiques sur les inspecteurs pour amener ceux-ci à s'opposer au changement en intervenant de nombreuses façons sur le lieu de travail pour prouver que la seule façon pratique de procéder, c'est de ne rien changer.

En outre, les systèmes de contrôle de la conformité au moyen d'inspections ont tendance à agacer les entreprises et à créer du mécontentement. Ordinairement, les doléances prennent les formes suivantes :

(1) ingérence dans les responsabilités de gestion de l'entreprise,

(2) prises de position arbitraires et capricieuses,

(3) des inspecteurs semblant donner des ordres ou des conseils qui dépassent la lettre et l'esprit de la réglementation qu'ils appliquent,

(4) des inspecteurs qui se disputent avec des employés ou qui sont arrogants lorsqu'ils veulent corriger une situation de non-conformité,

(5) des inspecteurs excessivement "pointilleux", ou

(6) des inspecteurs qui se mêlent des autres tâches des cadres ou des employés.

Compte tenu de ce qui précède, il semble que toute étude globale de la réglementation devrait porter de façon très minutieuse sur les systèmes existants de contrôle de la conformité au moyen d'inspections et viser à déterminer s'il est possible, dans la conjoncture économique actuelle, de faire respecter les règlements au moyen de mesures moins fastidieuses ou moins coûteuses; en réalité, il s'agirait de rendre plus responsables les agents économiques du secteur privé qui interviennent pour assurer un contrôle efficace de la conformité, et d'accorder plus d'importance à l'innovation et à l'esprit d'initiative. Dans les deux sections qui suivent, nous décrirons, pour le secteur agro-alimentaire, deux solutions de rechange à ce régime d'inspection constante.

II Programme libre de contrôle total de la qualité (PCTQ)

Il s'agit d'une nouvelle façon d'envisager la réglementation en matière d'hygiène, de salubrité et de qualité des produits carnés

transformés; c'est le ministère de l'Agriculture des États-Unis (USDA) qui l'a introduite en 1980. Le nouveau règlement stipule que les établissements de transformation doivent remettre au USDA des plans globaux de contrôle de la qualité, de l'hygiène, du poids net et de l'étiquetage des aliments, ainsi que d'autres variables de même nature; le contrôle tient compte de la production interne et de l'exploitation de l'établissement. Au lieu d'en être un d'inspection, le rôle du USDA se limite essentiellement à l'approbation du plan de contrôle de la qualité d'une entreprise; celle-ci doit, notamment, déceler ses propres problèmes et concevoir des mécanismes de vérification et de compte rendu pour les points de "contrôle" clés de la production. Une fois le plan approuvé, la direction de l'usine a pour tâche de vérifier ces points de contrôle et de justifier ses constatations. Des inspecteurs du USDA étudient périodiquement les dossiers fournis par l'entreprise et effectuent des visites de contrôle occasionnelles; de cette façon, ils se distancient considérablement de l'exploitation quotidienne de l'usine. Leur travail ne consiste plus avant tout à faire des inspections de l'usine; il devient un élément auxiliaire du processus de contrôle exercé par la direction de l'usine. De cette façon, la réglementation des usines n'est plus axée sur la détection des problèmes, mais sur leur prévention.

Cette nouvelle optique a été suscitée par les facteurs suivants :

(1) une prise de conscience par le USDA qu'à la longue, les volumes croissants d'aliments à transformer, et la variété et la complexité grandissantes des produits alimentaires transformés avaient dépassé la capacité des méthodes traditionnelles d'inspection des usines et qu'à cause des ressources limitées du Ministère, la pertinence et le bien-fondé de ces méthodes étaient en péril;

(2) des représentations de la profession selon lesquelles il serait possible de se conformer aux règlements en modifiant quelque peu les méthodes internes de contrôle de la qualité qui accompagnent l'automatisation accrue des usines;

(3) des études du Ministère qui remettaient sérieusement en question l'objectivité et la fiabilité des décisions de contrôle de la conformité et d'application de la loi rendues par les inspecteurs d'usines et d'après lesquelles un échantillonnage statistique et des analyses en laboratoire permettraient de mesurer la conformité de façon plus objective et plus fiable et, par la suite, de mieux appliquer les règlements;

(4) une prise de conscience globale de la part de la profession et de l'État que les conditions effroyables où se trouvaient les usines au début du siècle avaient disparu et qu'à cause de

l'accentuation de la concurrence occasionnée par les marchés plus importants, la plus grande efficacité des systèmes de transport et d'entreposage et la meilleure sensibilisation des consommateurs, les entreprises désiraient désormais se conformer d'elles-mêmes à des normes exigeantes;

(5) les fonctionnaires du USDA s'inquiétaient du fait que les usines avaient tendance à tenir les inspecteurs pour acquis.

Le rapport de l'évaluation des 4 premières années d'existence du programme, effectuée par le USDA en 1984, a montré que la profession avait réagi comme suit au nouveau programme :

(1) Dans une proportion de 92 %, les établissements ont appliqué un programme de contrôle total de la qualité (PCTQ) pour montrer qu'ils pouvaient se charger eux-mêmes de surveiller leurs activités. Ils ont également été portés à appliquer ce programme pour des raisons de qualité des produits et de souplesse opérationnelle.

(2) De façon générale, l'exploitation des établissements s'est améliorée après l'entrée en vigueur du PCTQ. La majorité d'entre eux ont signalé que les employés et les cadres voyaient leur travail d'un meilleur oeil. En outre, 73 % des établissements ont signalé avoir une meilleure mainmise sur leur production. L'hygiène et la qualité des produits s'étaient également améliorées.

(3) Le programme a eu des effets positifs sur les rapports entre les établissements et les inspecteurs. Dans 60 % des cas, les établissements considéraient que ces rapports s'étaient améliorés. Lorsqu'ils signalaient des rapports difficiles, ils les attribuaient au fait que les inspecteurs avaient de la difficulté à s'adapter au PCTQ et à assumer les nouveaux rôles prévus par le programme.

(4) Parmi les avantages importants qu'ils attribuaient au PCTQ, les établissements ont signalé que les cadres étaient plus sensibles au contrôle et à la qualité. Pour bon nombre d'entre eux, un autre avantage de taille découlait des économies en temps supplémentaire que n'avaient plus à faire les inspecteurs du USDA. Dans 69 % des cas, les établissements ont déclaré des économies à cet égard. Les économies moyennes par établissement s'élevaient à 5,017 $ US et variaient de 50 à 50,000 $ US.

(5) Pour la plupart des établissements qui ont adhéré au programme, les frais les plus importants qu'ils ont dû assumer au début

avaient surtout trait à l'élaboration du programme. Le coût moyen par établissement à ce chapitre a été de 1,377 $ US. Soixante-quinze pour cent des usines ont déclaré des coûts de mise au point d'au plus 3,100 $ US. En outre, pour pouvoir adhérer au programme, 14 % des établissements ont dû se procurer du matériel de laboratoire et de production. Le coût moyen de cet achat ponctuel d'équipement s'est élevé à 2,050 $ US.

(6) Le principal poste de coût permanent du programme est la tenue de livres. Le nombre moyen d'heures consacrées par jour à ce travail s'élevait à 2. Quelques établissements ont également signalé avoir dû engager un ou deux travailleurs additionnels ou avoir dû accorder du temps supplémentaire dans le cadre du programme.

La conclusion du rapport d'évaluation du USDA se lisait comme suit (traduction) :

"Dans l'ensemble, le PCTQ semble comporter des avantages nets pour les établissements qui y adhèrent. Pour la plupart d'entre eux, les dépenses initiales ne semblent pas constituer un fardeau et sont souvent compensées par les économies en temps supplémentaire des inspecteurs du USDA réalisées au cours de la première année. Après leur adhésion au programme, même les établissements les mieux administrés ont signalé une amélioration des méthodes d'exploitation et de la qualité des produits. Dans de nombreux cas, les rapports quotidiens entre l'établissement et l'inspecteur se sont améliorés et se sont précisés. Si nous continuons d'assister à une augmentation du taux de participation des gros établissements, qui fabriquent la majeure partie des produits nécessitant une inspection, et de celui des petites usines, auxquelles il faut affecter le plus grand nombre d'inspecteurs, le PCTQ aura un effet déterminant sur l'inspection des produits carnés."

Lorsqu'il décèle des problèmes de contrôle de la qualité et des cas de non-conformité aux règlements, le USDA demande, par écrit, de lui fournir la preuve que l'établissement s'apprête à corriger la situation. Il conserve les pouvoirs que lui confère la loi pour suspendre les enregistrements ou intenter des poursuites dans les cas graves de non-conformité. En ce qui a trait aux établissements posant des problèmes, il a aussi introduit dernièrement un programme spécial d'application intensive de la réglementation. En vertu de ce programme, les établissements doivent dresser des plans spéciaux de contrôle de la qualité et le USDA peut leur affecter des inspecteurs additionnels. Si l'établissement se conforme aux règlements pendant une période de 6 mois,

il est rayé d'office du programme. Les établissements visés par le programme ne peuvent pas passer de marchés avec l'administration fédérale.

Le USDA est également en faveur de poursuites plus vigoureuses contre les contrevenants et il a demandé au Congrès d'élargir ses pouvoirs en ce qui concerne la fermeture des établissements contrevenants.

Le USDA a pris ces mesures parce que d'aucuns prétendaient que, dans le cadre du PCTQ, on avait transféré trop de responsabilités trop rapidement aux membres du personnel des établissements. Malgré cela, le USDA se propose toujours d'appliquer le programme dans le plus grand nombre d'établissements possible.

Le PCTQ a été conçu pour permettre dans la plus grande mesure possible aux établissements de s'auto-réglementer, de contrôler eux-mêmes la qualité de leurs produits et d'intégrer les mécanismes de contrôle de la conformité aux règlements à leurs procédés de production, tout en laissant au Ministère le recours à un système global de réglementation de la production qui tient compte des aspects hygiène, sécurité, qualité et information des consommateurs. À la lumière de l'application du programme, on peut supposer non seulement que l'auto-réglementation est avantageuse dans les domaines du contrôle de la qualité et de la diffusion de renseignements adéquats sur les produits, mais aussi que, même dans le domaine délicat de la réglementation de l'hygiène et de la sécurité du secteur agro- alimentaire, il y a lieu de l'intensifier et de faire moins appel à l'intervention de l'État.

III Fréquence variable d'inspection (FRIN)

Cette solution de rechange à la présence constante des inspecteurs sur les lieux a été mise au point par Agriculture Canada, qui l'a lancée en 1970, et a d'abord été appliquée aux usines laitières. Ce programme s'est ensuite substitué aux programmes de contrôle visant les fruits et légumes frais, la volaille et les ovoproduits.

Le Ministère étudie actuellement la possibilité d'appliquer des systèmes FRIN à l'inspection de la transformation et du stockage des viandes. Le système FRIN est une méthode fondée sur des statistiques dont les autorités se servent pour aiguiller les effectifs d'inspecteurs vers les produits et les établissements à risque élevé. Ainsi, les produits et les établissements sont rangés dans l'une des trois catégories de fréquence de visites d'inspection (fréquence réduite, normale ou accrue) selon les antécédents de conformité à la réglementation (établis d'après le nombre de cas de non-conformité). Là où ce système est en place, il n'est plus nécessaire que des inspecteurs soient présents pendant la totalité des heures de travail.

Toutefois, par rapport au programme libre de contrôle total de la qualité (PCTQ), le système FRIN ne constitue qu'une demi-mesure. Bien qu'il donne aux gestionnaires du secteur public une plus grande marge de manoeuvre dans la répartition des ressources, ce qui contribue à améliorer la productivité des programmes, il ne réussit néanmoins pas à dépouiller les inspecteurs de l'État de leur rôle traditionnel de "contrôleur sur place". Même s'il permet de récompenser les entreprises dont le niveau de conformité est élevé en réduisant le nombre de visites des inspecteurs et, partant, les coûts en temps supplémentaire que les transformateurs doivent assumer, il ne transfert pas systématiquement du secteur public au secteur privé, comme le fait le PCTQ américain, la responsabilité du contrôle de la conformité.

Il est vrai qu'en l'absence des inspecteurs, le programme FRIN prévoit que les employés de l'établissement assument l'entière responsabilité du classement. Toutefois, ces derniers continuent de se servir des estampilles de classement de l'État. Le syndicat des inspecteurs fédéraux des viandes dit s'inquiéter de cette façon de procéder; il prétend qu'elle porte les consommateurs à croire, faussement, que le classement a été effectué par des employés impartiaux de l'État, et qu'elle permet à l'établissement de "se dissimuler" derrière le programme d'inspection de l'État lorsque des problèmes de classement surviennent. Le syndicat est également d'avis que, sans la présence constante des inspecteurs à l'établissement, le respect des exigences d'hygiène et de sécurité diminue.

Il semble que la mesure dans laquelle on peut faire évoluer le FRIN dans le sens du PCTQ soit fonction de l'adoption de moyens supplémentaires, clairement définis, de dissuasion de la non-conformité aux règlements (par exemple, la dénonciation publique, les poursuites et les amendes, et les annulations d'enregistrement des établissements), particulièrement en matière de santé et de sécurité.

Objectif

Stabiliser les marchés, les prix et les revenus à la production en achetant des produits provisoirement excédentaires et en les revendant plus tard.

Document habilitant

Loi sur l'Office des produits agricoles

Description

L'Office des produits agricoles (OPA) est dirigé par trois hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture. À l'heure actuelle, ces personnes sont également membres de l'Office de stabilisation des prix agricoles. Aux termes de la Loi sur l'Office des produits agricoles, l'Office est habilité à acheter, à vendre ou à importer des produits agricoles, à passer des contrats d'approvisionnement en aliments et à mener d'autres opérations commerciales. Il peut acheter et garder en réserve des stocks de produits agricoles en vue d'une revente ultérieure ou de leur écoulement dans le cadre de programmes de secours d'urgence au Canada et d'aide alimentaire à l'étranger. Le plus souvent, cette Loi vient seconder la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, car on s'en prévaut pour retirer du marché une quantité donnée de produits et, ainsi, raffermir les prix et éviter le recours à un programme général de paiements d'appoint. Les dispositions de cette Loi ont aussi permis de soutenir les prix d'achat et de revente d'un certain nombre de produits agricoles, notamment des cerises douces, des pommes en conserves compactes, du jus de raisin, du jus de raisin concentré et des tomates en conserve. Par le passé, l'Office a versé au Programme alimentaire mondial de la dinde en conserve, des pommes de terre déshydratées, du pain de boeuf en conserve et de la poudre d'oeufs entiers en conserve.

De façon générale, l'Office traite de questions qui se rattachent au soutien des prix, mais qui ne sont pas explicitement visées par la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Lorsqu'il vient en aide aux producteurs selon la formule achat-revente, l'Office négocie avec eux l'achat de produits à un prix inférieur au prix moyen de la campagne précédente; ce prix est calculé de façon à ce qu'il y ait partage égal des pertes prévues entre les producteurs et le Trésor fédéral. Ce programme vise surtout les produits qui ne peuvent se conserver à l'état naturel (il s'agit de produits pour lesquels les producteurs ont une meilleure maîtrise de la mise en marché), et dont l'entreposage pour revente ultérieure est possible après

un certain traitement. Il a donc été centré sur les produits horticoles et s'est distancié (pour ne pas les chevaucher) des programmes de dépenses du Ministère qui visent l'amélioration des installations d'entreposage à la ferme en vue d'éviter les ventes à perte de produits après la récolte.

L'Office des produits agricoles utilise, au besoin, les ressources de l'Office de stabilisation des prix agricoles et du ministère de l'Agriculture.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	2	2	2	2	S/O	S/O
Dépenses de fonct.	S/O	S/O	S/O	S/O	S/O	S/O
Achats et manutention	10,500	12,600	12,600	5,600	S/O	S/O
Ventes	2,900	7,700	11,900	5,600	S/O	S/O
Pertes nettes	7,600	4,900	700	0	S/O	S/O

Problèmes

Le programme n'a fait l'objet d'aucune critique du secteur privé, que ce soit sur son principe ou sur son fonctionnement. Il a l'appui des producteurs.

Selon le Ministère, ce programme complète avantageusement le programme de stabilisation des prix agricoles; il a permis de réduire davantage l'ensemble des paiements de stabilisation des revenus au Canada qu'il n'a coûté aux contribuables. Un des atouts particuliers de l'Office qui a été mis en relief est sa capacité d'intervention rapide autant pour sauver des produits périssables que pour remédier aux graves difficultés financières des producteurs.

Le Ministère a effectué en 1984 une évaluation des programmes de protection contre les risques des marchés (dont le programme de l'OPA fait partie); dans son rapport, il souligne que l'Office s'est servi de la Loi pour fournir une aide financière continue à un transformateur de dindon même si la Loi est censée s'adresser tout d'abord aux producteurs. Les évaluateurs ont conclu que les dispositions de la Loi n'étaient pas suffisamment explicites, de sorte qu'il était difficile de formuler clairement des objectifs pour le programme et des indicateurs de performance. Ils ont aussi conclu que l'une des principales conséquences indirectes du programme était d'accroître les revenus des producteurs, bien que cela ne soit pas un de ses objectifs.

Observations

Il ne s'agit pas d'un programme de réglementation proprement dit, mais d'une forme de participation de l'État à l'activité commerciale qui est assortie d'un caractère réglementaire. Les pertes nettes enregistrées par le programme pourraient être perçues comme des sommes déboursées au profit des producteurs dans le cadre de la négociation du prix d'achat de produits. À titre de complément du programme de stabilisation des prix agricoles, le programme de l'OPA s'insère dans la gamme des mesures de rechange à la gestion nationale des approvisionnements qui entravent beaucoup moins le développement économique et l'esprit d'entreprise que la gestion de l'offre.

Selon le Groupe d'étude, le programme semble avoir donné de bons résultats comme mécanisme rapide et à court terme de stabilisation des marchés. Toutefois, de telles interventions entraînent une hausse des prix pour les consommateurs et les transformateurs même si le coût du programme demeure minime si on le compare aux sommes qui pourraient être déboursées en vertu du programme de stabilisation des prix agricoles pour hausser les revenus des producteurs. Néanmoins, il reste préférable d'appliquer un programme qui fait grimper les prix des produits visés plutôt que d'opter pour un programme de paiements de soutien financés à même les deniers publics, comme c'est le cas du programme de stabilisation des prix agricoles, puisque le programme achat-revente incite les intervenants du marché à réagir directement au prix du produit soutenu en modifiant les modes de consommation.

L'Office des produits agricoles est intervenu à plusieurs reprises dans certains secteurs (raisin et dindon en Colombie-Britannique). Dans ces cas, le champ d'application du programme risque de chevaucher celui du programme de stabilisation des prix agricoles ou, au pire, de raffermir artificiellement des secteurs souffrant de malaises chroniques dont les ressources devraient être réorientées vers d'autres activités agricoles.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Modifier la Loi pour en préciser davantage l'objet et pour faire en sorte que le programme ne constitue qu'un mécanisme d'intervention à court terme et qu'il ne serve plus à fournir une aide continue d'une année à l'autre.

2. Modifier les dispositions d'achat pour rendre les producteurs en partie ou en totalité responsables des pertes nettes subies à l'occasion de la vente subséquente de produits par l'Office.

3. Favoriser une plus grande responsabilité directe du producteur dans la mise en marché des produits (par exemple, au moyen de coopératives ou d'accords à long terme conclus avec les transformateurs des produits).

4. Préciser davantage les critères d'admissibilité au programme. Exiger de l'Office qu'il fasse rapport sur les coûts et avantages découlant de chaque initiative d'achat.

OFFICE DE STABILISATION DES PRIX AGRICOLES AGRIC 223-6

Objectif

Verser des paiements d'appoint aux producteurs pour les produits dénommés ou désignés que prévoit la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Document habilitant

Loi sur la stabilisation des prix agricoles, adoptée en 1958 et modifiée en 1975

Description

L'Office de stabilisation des prix agricoles est une société d'État composée de plusieurs hauts fonctionnaires du ministère de l'Agriculture. Il relève directement du ministre et son rôle est essentiellement administratif. L'Office est secondé par un Comité consultatif formé d'agriculteurs et de représentants d'organismes agricoles. Il a pour mandat d'aider les agriculteurs à obtenir leur juste part du revenu national et de maintenir un juste équilibre entre les prix qu'ils touchent pour les principaux produits agricoles et le coût des biens et services qu'ils se procurent; plus précisément, il aide les producteurs à poursuivre leurs activités lorsque le prix d'un produit particulier s'effondre ou lorsque le coût des facteurs de production augmente plus rapidement que les prix du marché.

En vertu de la Loi, les prix prescrits pour les produits énumérés ci-après doivent être établis chaque année; ils doivent correspondre à au moins 90 % du prix moyen des cinq années antérieures et être rajustés en fonction des variations des coûts de production. Les produits visés sont les bovins, les porcs et les moutons, le lait et la crème de transformation, le maïs et le soja, ainsi que l'orge et l'avoine cultivées hors de la zone désignée dans la Loi sur la Commission canadienne du blé. Ces prix restent en vigueur pour une période de douze mois. L'Office verse des paiements d'appoint lorsque les prix du marché sont inférieurs aux prix prescrits. Le gouverneur en conseil peut fixer un prix de soutien pour d'autres produits et ce prix reste en vigueur durant la période qu'il prescrit.

Bien que le niveau de soutien soit directement lié au prix moyen qu'a touché l'agriculteur sur le marché et à son coût de production, la Loi incite quand même chaque agriculteur à tirer le meilleur revenu possible du marché. C'est pour cette raison que le paiement d'appoint se

fonde sur le prix moyen du marché pratiqué au cours d'une période de commercialisation déterminée et que tous les producteurs admissibles reçoivent le même soutien par unité de produit.

La majeure partie des paiements annuels effectués par l'Office, soit quelque 300 millions de dollars, consiste en la subvention versée aux producteurs de lait de transformation (voir le CCL 200); ces paiements ne doivent pas être considérés comme une mesure de stabilisation des prix ou du revenu. Ils sont exclus du profil des ressources qui suit, mais sont inclus dans le Budget des dépenses du gouvernement.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	60	56	66	59		
Dépenses de fonct.	2,200	2,300	2,100	2,200	S/O	S/O
Paiements de stabilisation						
Produits dénommés	2,600	12,400	149,000	75,000		
Produits désignés	3,500	70,900	14,900	11,000		
TOTAL	6,100	83,400	163,900	86,000		

Problèmes

Le secteur privé n'a pas mis en doute le principe du programme. De façon générale, les industries alimentaires, les détaillants et les consommateurs semblent juger souhaitable que l'État intervienne dans une certaine mesure pour stabiliser les revenus agricoles. En effet, à mesure que ces groupes se rendent compte du coût des programmes fédéraux de gestion des approvisionnements, ils insistent davantage sur l'amélioration du mécanisme de stabilisation qu'applique l'Office afin de régler, par cette formule plutôt que par d'autres mécanismes de gestion de l'offre, les problèmes de stabilisation des revenus agricoles que pose la fluctuation des prix internationaux. En vue d'améliorer ce mécanisme, des représentants du secteur privé ont proposé l'adoption d'un programme de "stabilisation tripartite" pour tous les produits dénommés et désignés en vertu de la Loi.

Ce nouveau programme, qui s'inspirerait du plan de stabilisation proposé pour les viandes rouges, mettrait à contribution les Trésors fédéral et provinciaux, ainsi que les producteurs, et comporterait beaucoup d'analogie avec les régimes d'assurance offerts dans le secteur privé. Les hauts fonctionnaires du Ministère manifestent une préférence croissante pour la formule de stabilisation des revenus, au détriment de la gestion de l'offre, puisque, sous le régime de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, les incitatifs à une plus grande

efficacité sont moins dilués et les paiements ne sont versés que lorsque le besoin de soutien du revenu est mis en évidence par la conjoncture du marché.

D'après l'évaluation des programmes de protection contre les risques du marché (dont le programme de stabilisation des prix agricoles fait partie) que le Ministère a effectuée en 1984, il a conclu que l'adoption de la formule tripartite devrait permettre de réduire les paiements versés par l'Office. Depuis les années 1970, les provinces consentent de plus en plus de paiements de stabilisation aux importants sous-secteurs agricoles de leur économie. De 1974 à 1982, les dépenses totales des provinces en stabilisation des revenus se sont établies en moyenne à 74 millions de dollars, tandis que les dépenses fédérales moyennes au même chapitre (à l'exclusion des subventions aux producteurs de lait de transformation) s'élevaient à 49 millions.

Observations

Il ne s'agit pas d'un programme de réglementation proprement dit, mais d'un programme de dépenses ou de subventions à caractère réglementaire qui constitue une solution de rechange aux mécanismes de gestion de l'offre en vue d'assurer la stabilisation ou le maintien des revenus agricoles. Étant donné les imperfections de la gestion de l'offre, le recours accru à des mesures directes de stabilisation du revenu peut, dans certains cas, faciliter davantage le développement économique que ne le ferait l'autre formule. Puisque l'Office verse le même montant unitaire à tous les producteurs, le programme de stabilisation n'atténue donc pas moins que d'autres programmes de subventions irrégulières l'incitation à accroître l'efficacité et ne favorise pas plus qu'eux les excédents de production. Toutefois, pour constituer une meilleure formule que la gestion de l'offre nationale, le mécanisme de stabilisation des prix agricoles devrait être ainsi amélioré aux termes de la Loi :

1. Intégrer les mesures de soutien provinciales : Les programmes provinciaux de stabilisation ont faussé le jeu des avantages relatifs entre les provinces, ont produit une escalade des paiements entre provinces rivales à l'avantage probable des grandes provinces, qui sont plus riches, et ont suscité des problèmes dans nos rapports avec nos partenaires commerciaux, pour qui ces paiements de stabilisation ne sont rien d'autre que des subventions. (L'exemple le plus récent est la décision prise par les États-Unis d'imposer un droit compensateur sur les porcs importés du Canada.)

2. Exiger que les producteurs assument une part des coûts : À l'heure actuelle, les producteurs touchent un paiement d'appoint lorsque les prix tombent à un niveau inférieur au

seuil établi, mais ils ne sont pas tenus de contribuer au régime de stabilisation lorsque les prix sont élevés. C'est pourquoi le programme s'apparente davantage à un régime de subvention qu'à un mécanisme de stabilisation des revenus. Une contribution obligatoire des producteurs au programme permettrait a) d'en réduire les coûts pour les contribuables, b) d'encourager les producteurs à partager davantage l'information, c) d'inciter les producteurs à accroître leur efficacité et d) d'en faire un vrai programme de stabilisation des revenus.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Changement progressif

   a) Modifier la Loi sur la stabilisation des prix agricoles pour faire en sorte que les paiements fédéraux soient conditionnels à l'adoption d'un programme de stabilisation tripartite en vertu duquel les provinces s'engagent à ne pas dépasser, dans leurs paiements, un plafond déterminé par unité de denrée produite, ou à ne pas prendre d'autres mesures de soutien du revenu.

   b) Adopter la nouvelle loi sur la stabilisation des prix des viandes rouges, pour qu'elle serve de guide aux consultations tripartites ultérieures et de modèle à la refonte de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

   c) Stimuler davantage la création et l'expansion de coopératives de producteurs afin qu'ils disposent d'un véhicule pour se protéger contre les risques du marché.

2. Changement radical

   a) Retirer la responsabilité d'application de la Loi au ministère de l'Agriculture; fusionner les services administratifs avec ceux de la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche (Pêches et Océans) et les confier à un ministère non sectoriel (par ex., le ministère des Finances).

   b) Élaborer une stratégie prévoyant la mise en place d'un régime d'auto-assurance des producteurs contre les fluctuations de revenus attribuables à l'évolution des prix et éliminer les paiements de soutien de l'État.

COMMISSION CANADIENNE DU LAIT : PROGRAMME DE SOUTIEN DES PRIX DES PRODUITS LAITIERS

CCL 200

Objectif

Donner aux producteurs efficaces de lait et de crème la possibilité de toucher un revenu équitable pour leur travail et un rendement juste sur leur investissement et assurer aux consommateurs un approvisionnement continu et suffisant en produits laitiers de haute qualité.

Documents habilitants

Loi sur la Commission canadienne du lait
Loi sur la stabilisation des prix agricoles

Description

Pour assurer un revenu suffisant aux producteurs, la Commission canadienne du lait administre deux programmes de soutien des prix des produits laitiers : un programme d'offre d'achat pour le beurre et la poudre de lait écrémé et un programme fédéral de subventions. Le programme de subventions est financé par le truchement de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. La subvention de 6.03 $ par hectolitre est versée directement aux producteurs. Les coûts d'intérêt, d'entreposage et de transport associés à l'achat et à la revente du beurre et de la poudre de lait écrémé visés par le soutien sont aussi financés en partie par ce programme. Le montant de la subvention est resté constant depuis 1975. La subvention maximale que peut toucher un producteur est de 30,000 $.

Depuis 1979, une partie de la subvention va au financement d'un volume restreint de la production destiné à l'exportation. La production nationale de lait de transformation est établie d'une manière qui entraîne des excédents de poudre de lait écrémé, sous-produit de la production de beurre. La gestion des approvisionnements permet de maintenir les prix intérieurs du beurre et de la poudre de lait écrémé à des niveaux de beaucoup supérieurs aux prix internationaux. Les excédents de produits laitiers sont vendus aux cours internationaux sur des marchés mondiaux languissants. La politique laitière fédérale donne aux producteurs la responsabilité financière de la vente outre-mer des produits laitiers excédentaires. Toutefois, l'État assume les frais d'entreposage et les coûts connexes d'administration des stocks (les coûts de "commercialisation") de certains produits, y compris de toute la poudre de lait écrémé dépassant les besoins nationaux.

La Commission canadienne du lait est une société d'État et un mandataire de la Couronne dans l'administration du programme fédéral concernant le lait de transformation (c.-à-d. le lait transformé en produits laitiers autres que le lait de consommation, comme le beurre, le fromage et la poudre de lait écrémé). Elle joue le rôle d'un office national de commercialisation dans l'administration des contingents nationaux de production et des plans de commercialisation du Comité de gestion des approvisionnements de lait et du comité fédéral-provincial (voir le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements). Les offices provinciaux de commercialisation du lait réglementent l'offre et le prix du lait destiné à la vente sous forme de lait de consommation. Le commerce interprovincial du produit réglementé par les provinces est négligeable. La Commission canadienne du lait relève directement du ministre de l'Agriculture et n'est pas assujettie à la surveillance d'un organisme indépendant, comme le sont les autres programmes nationaux de gestion des approvisionnements.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	72	72	77	78	78	
Dépenses de fonct.	5,600	5,500	6,500	4,400	4,600	
Transferts en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles (LSPA)						
Subventions pour la production consommée dans le pays*	266,000	294,800	282,000	276,100	274,900	
Subventions pour la production destinée à l'exportation*	13,300	15,200	13,300	8,000	6,700	
Coûts de commercialisation (entreposage, intérêts et manutention)*	15,700	37,500	22,000	13,000	13,000	
Sous-total (LSPA)	295,000	347,500	317,300	297,100	294,600	
DÉPENSES TOTALES	300,600	353,000	323,800	301,500	299,200	

* Estimations, confirmées par la CCL

Problèmes (Voir également le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements)

Parmi les programmes nationaux de gestion des approvisionnements, c'est celui concernant le lait de transformation qui polarise le plus les opinions favorables et défavorables. Agriculture Canada estime que les coûts du lait canadien sont supérieurs de 55 % à ceux de la Communauté économique européenne et de 25 % à ceux des États-Unis. Par ailleurs, des calculs effectués pour le compte du Conseil économique du Canada révèlent qu'en dollars de 1980, la réglementation du lait de transformation par le contingentement et le soutien des prix a entraîné un transfert de 400 millions de dollars des consommateurs aux producteurs (à cause des prix élevés attribuables à l'inefficacité), de 256 millions des acheteurs aux vendeurs de contingents et de 300 millions des contribuables aux producteurs (la subvention).

Des hauts fonctionnaires d'Agriculture Canada ont indiqué que la structure actuelle de réglementation atténue l'intérêt des producteurs à accroître leur efficience et les incite même à se contenter de remplir, presque sur une base quotidienne, le contingent qui leur est attribué. Le programme de soutien des prix de la CCL, combiné à ses politiques d'établissement des contingents et de gestion, a donné lieu à de fréquents excédents de beurre et de poudre de lait écrémé et à des pénuries, ou a fait grimper les prix du lait de transformation destiné à la fabrication de fromages et d'autres produits de spécialité (marchés où la demande à la consommation est croissante).

Dans un rapport paru en 1982, le Vérificateur général a formulé les observations suivantes au sujet de l'obligation de rendre compte de la Commission : a) Agriculture Canada ne se livre pas à un examen efficace des demandes de budget de la Commission et ne les conteste pas suffisamment. En même temps, la CCL ne reconnaît pas de rapport fonctionnel entre elle-même et Agriculture Canada. b) Il est contestable que le Comité de gestion des approvisionnements de lait (composé des signataires du gouvernement fédéral et des provinces) soit un véhicule approprié pour témoigner de l'obligation de rendre compte d'un mandataire de l'État. La CCL préside le Comité et lui fournit son personnel de soutien. Le Comité n'a pas de pouvoir exécutif sur la CCL. c) Bien que la Loi assujettisse la CCL, dans l'exercice de ses pouvoirs, à tout règlement du gouverneur en conseil établi en vertu de la Loi, ce contrôle, à une exception près (règlement concernant les fromages), n'a jamais été exercé.

Le Vérificateur général a aussi reproché à la Commission canadienne du lait d'avoir mal contrôlé ses opérations de commercialisation à l'exportation. Les producteurs laitiers sont un des groupes de pression agricoles les plus efficaces et les plus actifs au plan politique. En

particulier, les producteurs de lait de transformation et les coopératives de producteurs intégrées (structure verticale) du Québec ont soutenu que la préservation de l'exploitation laitière familiale dans cette province est une condition essentielle à la survie de la société rurale.

Observations

De l'avis du Groupe d'étude, ce programme crée de graves distorsions économiques, pèse lourdement sur le Trésor fédéral et est mauvais pour les consommateurs. La subvention sur la production intérieure ne sert qu'à soustraire les producteurs à la réaction naturelle du marché vis-à-vis les prix élevés causés par la gestion de l'offre : réduction de la demande et accroissement de la pression pour améliorer l'efficience. Son élimination ferait augmenter le prix du beurre d'environ 34 cents la livre.

Compte tenu de l'envergure des enjeux, la Commission canadienne du lait ne peut pas faire fonction à la fois d'office de commercialisation et d'organisme de surveillance. L'obligation de rendre compte de la Commission est actuellement mal définie et a besoin d'éclaircissements. La CCL a aussi besoin d'être bien surveillée. Autrement, le programme national de gestion des approvisionnements de lait de transformation continuera à être perçu par beaucoup comme contraire aux intérêts des non-producteurs et à passer pour une source de gains importants pour les producteurs.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

Pour améliorer l'obligation de rendre compte :

1. Soumettre la Commission canadienne du lait à la surveillance du Conseil national de commercialisation des produits agricoles.

2. Que le gouverneur en conseil adopte des règlements d'obligation de rendre compte en matière de surveillance et de gestion.

Pour accroître l'efficience :

1. Accroître de façon soutenue les importations de fromage et rendre plus transparente la délivrance des licences d'importation (voir le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements).

2. Abolir immédiatement la subvention à l'exportation et mettre fin graduellement à la subvention sur le lait de transformation à usage intérieur sur une période ne dépassant pas 5 ans.

CONSEIL NATIONAL DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES CNCPA 1

Objectif

Assurer le maintien et la promotion d'une structure de production et de commercialisation forte, efficace et concurrentielle pour les produits réglementés, compte tenu des intérêts des producteurs et des consommateurs.

Document habilitant

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme (1972)

Description

Les principales fonctions que confère la Loi au Conseil national de commercialisation des produits agricoles sont les suivantes :

1. Conseiller le ministre de l'Agriculture sur toutes les questions relatives à la création et au fonctionnement des offices nationaux en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

2. Examiner les opérations des offices et s'assurer qu'ils favorisent le maintien et la promotion d'une structure de production et de commercialisation forte, efficace et concurrentielle pour le (ou les) produit(s) réglementé(s) et qu'ils tiennent compte des intérêts des producteurs et des consommateurs du (ou des) produit(s) réglementé(s).

3. Consulter les offices et les administrations provinciales afin de favoriser une commercialisation plus efficace des produits agricoles réglementés sur les marchés interprovinciaux et d'exportation.

Le Conseil se compose d'au moins trois et d'au plus neuf membres, dont la moitié au moins sont des producteurs primaires. Les membres sont nommés par le gouverneur en conseil, qui désigne également le président et le vice-président, dont l'un doit être un producteur primaire. Le personnel du Conseil est réparti entre les services suivants : examen des opérations des offices, recherche économique, direction et services administratifs, et services d'information.

Avant de donner son avis au ministre sur l'opportunité de créer un office national, le Conseil doit s'assurer que le projet d'établissement de l'office est conforme aux objectifs et aux exigences de la Loi. À cette fin, il est nécessaire de procéder à une analyse économique du

secteur agricole en cause et des problèmes de commercialisation qui se posent, de tenir des audiences de façon à ce que toutes les parties intéressées puissent présenter leur point de vue et obtenir des précisions sur celui des autres et, enfin, d'examiner de façon approfondie, le projet de plan de commercialisation pour voir s'il peut être mis en pratique et s'il pourra atteindre les objectifs énoncés dans la Loi. Ce processus peut comporter de longues discussions avec les personnes qui proposent le plan et celles-ci devront peut-être consulter les différentes provinces afin de déterminer et d'arrêter les modifications qu'il faudra apporter aux propositions.

Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle et de surveillance des offices existants, le Conseil est tenu d'examiner leurs opérations et d'en faire rapport tous les ans au ministre, d'étudier toutes les ordonnances et tous les règlements que les offices proposent pour mettre à exécution le plan de commercialisation du produit (le Conseil est habilité à les approuver ou à les rejeter), de faire enquête sur les plaintes qu'il reçoit concernant les offices et de prendre les mesures appropriées à leur égard. Le Conseil peut différer l'approbation préalable de règlements ou abroger les règlements d'un office dont l'approbation est postérieure à l'établissement, ou intenter une poursuite judiciaire contre un office qui ne se conforme pas à la Loi.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		25	27	28		
Dépenses de fonct.		1,484	1,635	1,839		
Recettes						
Subsides						
Immobilisations		6	24	S/O		

Problèmes

Les arguments invoqués pour et contre les programmes nationaux de gestion des approvisionnements sur lesquels le Conseil exerce une surveillance et des fonctions restreintes de réglementation, sont présentés dans le document de travail. Comme ce document le fait remarquer, ces programmes sont fortement appuyés par les producteurs visés, mais critiqués sévèrement par les consommateurs, les industries alimentaires, les détaillants, les syndicats et nombre d'experts universitaires. Le Conseil est également très favorable aux systèmes nationaux de gestion des approvisionnements. Les représentants des offices de commercialisation provinciaux qui siègent au Conseil appuient également les programmes, quoiqu'ils aient parfois manifesté leur désaccord au sujet des décisions de l'Office national de commercialisation touchant l'attribution de contingents (notamment les contingents

nouveaux ou en sus de la base); ils ont alors interjeté appel de ces décisions auprès du Conseil. Les producteurs estiment que ces programmes ont contribué au maintien des petites exploitations familiales autonomes. Le Conseil économique a calculé que, pour l'année 1980, ces programmes avaient coûté aux consommateurs plus de 56 millions de dollars pour les oeufs (20,000 $ par producteur) et 77 millions pour le poulet (30,000 $ par producteur). Pour sa part, le Conseil national a révélé qu'il avait par le passé éprouvé certaines difficultés à fonctionner dans les limites de la Loi qui le régit, de sorte qu'il n'a pu contrôler efficacement les offices nationaux. Toutefois, l'imagination dont il a fait preuve ces dernières années dans l'exercice de ce pouvoir l'a amené à jouer un rôle efficace en matière de surveillance. Une grande partie de son travail consiste à intervenir avec diplomatie et à exercer discrètement une pression morale en s'appuyant sur le pouvoir qui lui est conféré d'annuler les règlements d'un office de commercialisation. Certains offices se sont opposés farouchement à quelques-unes de ces initiatives (par exemple, à la publication par le Conseil, en 1981, de lignes directrices touchant la mise à jour des formules de fixation des prix fondées sur les coûts de production).

Observations

Le manque de précision touchant l'obligation, pour les offices nationaux de commercialisation, de rendre des comptes au Conseil a nui à la qualité du contrôle des programmes nationaux de gestion des approvisionnements que le Conseil a exercé. En mai 1983, le ministre de l'Agriculture a déclaré aux signataires du plan de commercialisation conjoint qu'ils ne collaboraient pas entre eux ni avec le Conseil, et il a menacé de placer les offices sous tutelle et de les faire disparaître. Les provinces collaborent davantage depuis deux ans, car le Conseil a établi à l'intention des offices des lignes directrices en matière de compte rendu des activités et il a obtenu du Ministère et des offices un appui plus soutenu à l'égard de son rôle de surveillance. Toutefois, ces programmes continuent de causer des torts sur le plan économique. Le rôle et les pouvoirs du Conseil gagneraient à être précisés et renforcés. Cela s'impose si l'on veut améliorer la structure de réglementation et rendre plus crédible auprès du public un programme de réglementation sévèrement critiqué.

Options (Pour de plus amples détails, voir le document de travail sur la réforme du Conseil)

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. **Pas de changement**

a) Laisser le Conseil mettre ses pouvoirs actuels à l'épreuve jusqu'à ce qu'il soit contesté avec succès devant les tribunaux.

2. **Changement modéré**

a) Accroître les pouvoirs du Conseil; modifier à cette fin la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme de façon à :

i) éliminer l'obligation de nommer au Conseil un nombre déterminé de producteurs primaires (le seul principe à présider à la nomination de tous les membres devrait être le mérite);
ii) conférer expressément au Conseil le pouvoir d'exiger des offices nationaux de commercialisation de lui fournir des renseignements et des preuves sous serment (selon la forme qui convient le mieux dans les circonstances) eu égard à l'exécution de l'une ou l'autre des fonctions dévolues au Conseil par la Loi;
iii) étendre le pouvoir d'annuler les ordonnances et règlements des offices aux situations où, de l'avis du Conseil, l'ordonnance ou le règlement, soit :
    1) a peu de chance de favoriser une production et une commercialisation fortes, efficaces et concurrentielles du produit réglementé, soit
    2) ne tient pas compte des intérêts des producteurs ou des consommateurs du produit réglementé;
iv) exiger que les offices créent un comité consultatif représentant les producteurs, les consommateurs, les transformateurs et les détaillants, et qu'ils en assurent adéquatement le financement;
v) permettre de façon expresse au Conseil d'établir et d'appliquer des règles de procédure relatives à ses activités de surveillance;
vi) exiger de façon expresse que les offices établissent des règlements concernant l'attribution de contingents en sus de la base;
vii) sanctionner en général le pouvoir de contrôle du Conseil;
viii) inclure des dispositions relativement à la vérification des offices par le Vérificateur général.

b) Accroître le volume des importations de produits réglementés; rendre la délivrance de licences d'importation plus prévisible et transparente; éliminer les contrôles à l'importation sur les produits destinés à une seconde transformation ou au marché de

détail. (Voir le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements.)

c) Financer le Conseil au moyen des redevances pour frais d'administration que les offices perçoivent des producteurs.

3. Changement radical

a) Éliminer les programmes nationaux de gestion des approvisionnements qui relèvent du Conseil, ainsi que les contrôles à l'importation; céder les pouvoirs de réglementation aux provinces.

b) Donner au Conseil de pleins pouvoirs en matière de réglementation des prix et des approvisionnements semblables à ceux que détient le CRTC.

Réforme du Conseil national de commercialisation des produits agricoles

Situation actuelle

Le Conseil a toujours soutenu qu'il était "un office de surveillance et de contrôle" et non un organisme de réglementation et que si des organismes remplissaient ce rôle dans le cadre des programmes nationaux de gestion des approvisionnements, c'était certainement aux offices nationaux de commercialisation qu'il faudrait l'imputer. Il n'en demeure pas moins que dans la réalité, le Conseil exerce certains pouvoirs de réglementation : 1) approuver les contingents de production globaux proposés par les offices, 2) rejeter les ordonnances et les règlements d'un office qui sont jugés inutiles pour les besoins d'administration du plan de commercialisation et 3) mener des enquêtes et "prendre les mesures en son pouvoir" (voir 1) et 2) ci-dessus) relativement aux plaintes qu'il reçoit de personnes directement touchées par les opérations d'un office. Conformément aux fonctions que la Loi lui confère relativement aux opérations des offices, le Conseil doit :

1) donner des conseils "en vue de maintenir et de promouvoir un secteur agricole efficace et concurrentiel" (soulignement ajouté);

2) examiner les opérations des offices afin de s'assurer qu'ils remplissent les objectifs prévus par la Loi; et

3) collaborer avec les offices en vue d'augmenter l'efficacité de la commercialisation des produits agricoles.

Le Conseil est donc censé entretenir avec les offices des rapports d'ouverture et de collaboration plus étroits que ceux que peuvent avoir des organismes indépendants tels que l'ONE ou la CCT.

Pour faciliter la tenue des audiences publiques, le Conseil a tous les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les enquêtes, notamment le pouvoir de citer des témoins à comparaître, d'exiger le dépôt de la preuve écrite et la déposition de témoins, de même que de retenir les services d'experts en vue de vérifier la valeur des parties appelées à témoigner. Cependant, les audiences publiques ne peuvent être tenues que dans des circonstances particulières, et le Conseil n'est pas habilité à exiger la présentation de renseignements autrement que pour une audience publique. Par ailleurs, les audiences publiques n'offrent certainement pas au Conseil le moyen idéal d'exercer toutes ses responsabilités en matière de réglementation.

Modes de fonctionnement possibles

Dans les critiques formulées au sujet du mode de fonctionnement actuel du Conseil, il a été proposé deux solutions :

1) que le Conseil devienne pluraliste;

2) que le Conseil soit purement un organisme de réglementation dont les pouvoirs seraient semblables à ceux du CRTC.

Pour sa part, le Conseil préférerait, de façon générale, travailler à l'intérieur du cadre prévu par la Loi (pour mettre à l'épreuve l'efficacité de ses pouvoirs actuels), notamment :

1) utiliser davantage les pouvoirs conférés par la Loi sur les enquêtes dans le cas des audiences publiques qui mettent en cause un grand nombre de personnes;

2) diffuser, à l'intention des offices, des lignes directrices concernant les questions qui sont soumises à l'examen du Conseil, telles que les ordonnances et les règlements d'un office (par exemple, le genre et le degré de précision des renseignements qui doivent être fournis en vue de l'examen des ordonnances et du budget d'un office, les exigences en matière d'information et les délais impartis pour les ordonnances relatives aux contingents, les examens annuels des programmes d'un office et l'obligation de rendre compte des offices en matière de finances;

3) exprimer son point de vue dans des termes plus directs, dans le rapport annuel qu'il présente au Ministre.

Examen des solutions

a) Création d'un conseil pluraliste - Cette solution peut donner à certains groupes d'intérêt (consommateurs, travailleurs) le sentiment qu'ils peuvent participer directement au processus décisionnel du Conseil. Cependant, l'élargissement de la composition du Conseil ne permettrait pas, en soi, d'améliorer ou de préciser son rôle en matière de réglementation. En outre, de l'avis des membres du Groupe d'étude, un Conseil pluraliste ne pourrait pas participer aussi efficacement au processus de réglementation, et ce pour les raisons suivantes :

1) Le processus des audiences publiques perdrait de sa crédibilité parce que les participants à ces audiences pourraient tirer la conclusion qu'une décision rendue par le Conseil n'est pas

fondée sur la qualité des exposés, mais découle de tractations menées dans les coulisses par certains membres pendant les délibérations du Conseil.

2) La crédibilité du Conseil dans le domaine de l'arbitrage des conflits entre les provinces en souffrirait.

3) Compte tenu de la polarisation actuelle des points de vue, le maintien de la mainmise des producteurs sur le Conseil serait considéré comme sans importance par ses détracteurs, alors que, par le transfert de cette mainmise à d'autres groupes, le Conseil s'aliénerait les producteurs primaires et la plupart des régies et des ministères de l'Agriculture provinciaux.

Bref, la création d'un Conseil pluraliste peut présenter des avantages, mais elle ne règle pas les problèmes et risque d'en susciter d'autres.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'abolition de la disposition de la Loi prévoyant que 50 % des membres du Conseil doivent être des producteurs primaires, contribuerait certainement à atténuer les critiques formulées au sujet du préjugé favorable du Conseil à l'endroit des producteurs. Cela permettrait au gouverneur en conseil de nommer les membres du Conseil selon des critères de mérite et d'objectivité, et laisserait au gouvernement fédéral toute la latitude voulue pour nommer un nombre suffisant de producteurs primaires de façon à assurer l'apport de spécialistes et à protéger les intérêts des provinces et des producteurs.

En ce qui a trait aux inquiétudes exprimées quant à la représentation insuffisante des autres groupes intéressés, il faudrait exiger des offices nationaux qu'ils créent un comité consultatif général, constitué de représentants de toutes les parties intéressées, afin d'avoir une information générale sur les activités des offices. En vertu du paragraphe 26(1) de la Loi, les offices sont autorisés à établir des règlements administratifs dans ce sens. Ce principe pourrait être renforcé par une modification à la Loi précisant que les offices doivent prévoir la création de ces comités et le financement de leurs activités à même les redevances des producteurs (le Conseil aurait un droit de regard sur les budgets des comités, pour juger de leur pertinence, puisqu'il lui incombe de s'assurer que les offices remplissent leurs fonctions statutaires). Quoique certains offices aient créé des comités de ce genre pour des besoins particuliers, il semble qu'ils soient plutôt réticents à créer et à financer un groupe général de surveillance.

b) Modèle de service public - Si on retenait cette solution, le Conseil serait habilité à rejeter et à modifier les ordonnances et règlements d'un office, ainsi qu'à interdire ou à ordonner à un office de prendre

des mesures pour s'acquitter des devoirs ou des fonctions énoncés dans la Loi. Il pourrait exercer ces pouvoirs davantage par le biais de mécanismes tels que les audiences publiques, qui reconnaîtraient aux parties intéressées le droit d'avoir l'occasion de présenter leur point de vue et d'analyser et de contester les opinions exprimées par d'autres parties. Des audiences publiques pourraient être tenues relativement à l'approbation des formules de calcul des coûts de production et des contingents globaux.

De l'avis du Groupe d'étude, ce modèle ne tient pas compte suffisamment de la structure particulière des programmes nationaux de gestion des approvisionnements. Créés par le gouverneur en conseil, les offices sont comptables de ces programmes devant le gouvernement fédéral, quoiqu'ils administrent un plan de commercialisation dont les modalités font l'objet d'un contrat liant le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Si on investissait le Conseil des pouvoirs de réglementation énumérés plus haut, celui-ci serait alors en mesure, à titre d'organisme fédéral, d'orienter la gestion des programmes de commercialisation en fonction de son interprétation des fonctions d'un office définies dans la Loi. Cela pourrait modifier radicalement l'équilibre des forces qui prévaut entre les provinces, le gouvernement fédéral et le Conseil, et ce en faveur du Conseil. Il deviendrait alors nécessaire politiquement d'établir un processus d'appel des décisions du Conseil. Si le Cabinet ou le ministre fédéral de l'Agriculture en assumait la responsabilité, les provinces pourraient alors s'inquiéter que seulement une des parties ayant conclu les accords fédéraux-provinciaux soit habilitée à interpréter et à faire exécuter ces accords. Par ailleurs, si cette responsabilité incombait aux signataires d'un accord, il faudrait alors, en pratique, que les lignes directrices du Conseil soient justifiées en fonction de cet accord et non des normes établies dans la Loi; par ailleurs, le rôle du Conseil ne serait pas mis en valeur et celui-ci perdrait une partie de l'autonomie que lui confère la Loi.

c) Essais des pouvoirs actuels - À l'instar du Conseil, le Groupe d'étude admet que, si ce n'est qu'à cause de l'ambiguïté de la Loi, le rôle du Conseil pourrait être élargi de façon à ne plus donner prise au genre de critiques exprimées dans les années 1970. Néanmoins, certaines petites modifications à la Loi pourraient améliorer considérablement l'efficacité du Conseil et aider à redéfinir la vocation des programmes nationaux de gestion des approvisionnements de façon à ce qu'ils servent mieux les intérêts du public et moins strictement ceux des producteurs. À notre avis, ces modifications ne rompraient pas la force créatrice qui existe entre la Loi, le plan de commercialisation et l'accord fédéral-provincial conclu relativement à chaque office national.

(1) Accès à l'information sur un office - Les pouvoirs en matière de production de renseignements que confère au Conseil la Loi sur les enquêtes et qui s'appliquent uniquement aux audiences publiques devraient englober toutes les fonctions de surveillance, afin que le Conseil possède toute l'information requise sur un office pour pouvoir remplir efficacement toutes ses tâches de contrôle.

(2) Précision du droit de veto aux ordonnances et aux règlements d'un office national - La Loi devrait préciser clairement que le Conseil peut rejeter les ordonnances et règlements d'un office si ceux-ci ne sont pas compatibles avec les fonctions qui lui sont dévolues. Cependant, le Conseil ne devrait pas être autorisé à modifier des ordonnances ou des règlements ou encore à ordonner que des ordonnances ou des règlements soient promulgués, car il en découlerait un transfert des responsabilités de gestion du plan de commercialisation au profit du Conseil.

(3) Règles de procédure - Le Conseil devrait être expressément investi du pouvoir d'établir et de faire respecter des règles de procédure concernant toutes ses activités de surveillance. Ces règles devraient remplacer les "lignes directrices" qu'il destine actuellement aux offices de façon officieuse. On devrait inciter le Conseil à définir des exigences concernant les renseignements que les offices doivent fournir dans leurs documents, afin qu'il incombe à ces derniers de prouver que les règlements, ordonnances et contingents qu'ils proposent sont conformes aux fonctions que leur confère la Loi.

(4) Normes de répartition de contingents nouveaux ou en sus de la base - À maintes reprises, le Conseil a dû juger des plaintes présentées par des régies provinciales au sujet de l'attribution de contingents nouveaux ou "en sus de la base". À l'heure actuelle, aucun office n'applique de formule figée pour l'attribution de ce dernier type de contingent. La tendance a plutôt été d'augmenter et de resserrer les parts provinciales du contingent global en fonction des parts attribuées dans le passé et non en fonction de l'avantage relatif (c.-à-d. de l'efficacité relative). La Loi devrait être modifiée de façon à exiger des offices qu'ils établissent par règlement une méthode d'attribution des contingents "en sus de la base", laquelle tiendrait compte de l'efficacité relative des producteurs dans chaque province. Ces règlements seraient assujettis au droit de rejet du Conseil. Actuellement,

l'article 24 de la Loi exige seulement que les offices tiennent compte du principe de l'avantage relatif, mais ils ne sont pas tenus de l'appliquer ou d'effectuer une réattribution des contingents par voie de règlements. Il existe une autre possibilité qui, bien que souhaitable, est peut-être plus extrême : elle consiste à exiger la renégociation de l'attribution des contingents de base entre les signataires de l'accord, et ce tous les cinq ans. À titre d'exemple, la répartition du contingent de base pour les oeufs se fonde sur les parts de production d'il y a quinze ans; cette période de référence est vraisemblablement désuète.

En outre, il faut examiner attentivement et systématiquement toutes les plaintes formulées par les transformateurs relativement à l'élargissement injustifié de la portée de la réglementation des produits visés par les programmes nationaux de gestion des approvisionnements. De l'avis du Groupe d'étude, ces programmes ne doivent pas avoir pour objet de protéger les transformateurs de produits primaires réglementés contre la concurrence venant des importations, au moyen de restrictions à l'importation des produits transformés et semi-transformés. De même, ils ne doivent pas soustraire les producteurs primaires à l'obligation d'améliorer la qualité des produits qu'ils livrent ou d'innover en la matière. Une part croissante du travail du Conseil consiste à agir à titre de médiateur dans l'examen des plaintes que les transformateurs adressent aux régies provinciales ou aux offices nationaux. Les plaignants déplorent l'insuffisance, pour la transformation, des approvisionnements en produits primaires de type approprié; ainsi, ils ne peuvent satisfaire efficacement les besoins des restaurants et du secteur des aliments préparés, et suivre le courant dans le domaine du lancement de nouveaux produits.

OFFICES CRÉÉS EN VERTU DE LA LOI SUR LES OFFICES DE COMMERCIALISATION DES PRODUITS DE FERME

Objectif

Favoriser l'établissement d'une production et d'une industrie fortes, efficaces et concurrentielles relativement à un ou plusieurs produits réglementés pour lesquels un office peut exercer ses pouvoirs.

Tenir compte des intérêts des producteurs et des consommateurs du ou des produits réglementés.

Documents habilitants

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme
Décrets de création des offices

Description (Voir également le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements)

À ce jour, trois offices de commercialisation ont été créés en vertu de la Loi :

L'Office canadien de commercialisation des oeufs (OCCO)
L'Office canadien de commercialisation du dindon (OCCD)
L'Office canadien de commercialisation du poulet (OCCP)

Les offices nationaux fonctionnent à la manière des sociétés commerciales.

Ils sont gérés par un conseil d'administration qui se compose de représentants de chacun des offices provinciaux correspondants. Outre ces représentants, deux membres nommés par le gouvernement fédéral siègent également au conseil d'administration de l'Office de commercialisation des oeufs, où l'un d'eux assume la présidence, et de l'Office de commercialisation du poulet. De plus, les offices nationaux sont secondés en matière de politiques et d'opérations par des comités consultatifs qui comprennent des représentants des divers groupes d'intérêt.

Les offices nationaux de commercialisation coordonnent la production pour le compte de leurs membres provinciaux par le truchement des programmes nationaux de gestion des approvisionnements; à cette fin, ils établissent un contingent de production national et provincial pour la denrée réglementée. En vue de l'établissement du contingent national pour un produit particulier, les offices provinciaux cherchent à évaluer les besoins de leur marché; les données auxquelles ils arrivent sont

examinées par leurs représentants siégeant au conseil d'administration de l'Office national et par le comité consultatif de cet office. Le contingent convenu est alors soumis à l'approbation du Conseil national de commercialisation des produits agricoles. Chaque office national attribue des contingents aux provinces selon les critères convenus et énoncés dans son plan de commercialisation.

Les pouvoirs en matière de fixation du prix à la production diffèrent d'un office à l'autre. Le prix versé aux producteurs d'oeufs est fixé par l'Office canadien de commercialisation des oeufs, selon une formule qui tient compte du coût de production et d'un facteur de rémunération raisonnable pour les producteurs. L'Office canadien de commercialisation du dindon, quant à lui, utilise une formule de calcul du coût de production à l'échelle nationale afin d'aider les offices provinciaux correspondants à établir les prix à la production qui seront pratiqués dans leur province. Enfin, l'Office de commercialisation du poulet procède actuellement à la mise au point d'une formule nationale, mais, pour l'instant, les prix sont déterminés à l'échelle provinciale en fonction du prix payé en Ontario (prix repère). Les formules de calcul du coût de production des offices canadiens sont établies d'après les résultats de sondages nationaux qu'ils parrainent.

Les offices nationaux se financent à même les redevances perçues des producteurs et les amendes imposées lorsque la production dépasse le contingent. L'Office de commercialisation des oeufs inclut également dans le prix à la production une redevance à la consommation qui sert à éliminer les excédents d'oeufs de consommation. Ces oeufs sont vendus par contrat, à prix réduit, aux entreprises de transformation des oeufs.

Ressources

À l'exception de la subvention fédérale, d'un montant maximal de 100,000 $, accordée pour leur démarrage, les offices nationaux n'ont pas droit à d'autres fonds de l'État. Ils s'autofinancent par le truchement des redevances perçues auprès des producteurs.

Problèmes (voir le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements, profil CNCPA 1, et le document de travail sur les options, profil CNCPA 1)

Il se dégage de deux études effectuées par des bureaux indépendants de l'OCCO, ainsi que de deux études internes (l'une effectuée par un comité de l'OCCO et l'autre par le Conseil), que le conseil d'administration, dominé par les producteurs, s'occupe surtout des intérêts à court terme des producteurs et des provinces. Des administrateurs ont dit s'inquiéter de cette situation.

Une étude de l'OCCP, commandée par le Conseil, révèle que le conseil d'administration de l'Office entretient des préoccupations similaires. Si l'OCCD faisait l'objet d'une étude de ce genre, on pourrait s'attendre à ce que les conclusions soient comparables, car les études de l'OCCO et de l'OCCP ont confirmé que les observations formulées par le Conseil dans l'exercice quotidien de ses fonctions de contrôle et de surveillance s'appliquaient aux trois offices sans exception. Le Conseil estime que les offices se sont toujours opposés à la surveillance qu'il exerce, mais que cette réticence est en voie de disparaître (voir CNCPA 1).

Observations

Il y a un certain nombre de facteurs qui expliquent pourquoi ces offices font porter leur attention sur le court terme. Seul l'OCCO dispose d'un budget important pour ses opérations de publicité et de promotion. L'OCCP et l'OCCD souffrent trop de pénuries de fonds pour pouvoir même se livrer à une stratégie limitée de commercialisation. Aucun des trois offices ne travaille à la création et à la commercialisation de nouveaux produits. Il y a lieu de soupçonner que la baisse de la consommation de dindon au Canada, compte tenu de la tendance à la hausse aux États-Unis, s'explique en partie par l'incapacité des Canadiens à faire des progrès dans la mise au point de produits élaborés de dindon.

On constate qu'il y a toujours des rivalités entre provinces au sein des conseils d'administration des offices, bien que ces offices soient censés être les véhicules d'une plus grande collaboration entre provinces. Les offices de commercialisation provinciaux considèrent leurs représentants aux offices nationaux comme des délégués auprès de ces organismes plutôt que comme des administrateurs de sociétés nationales ayant des responsabilités qui débordent le cadre des exploitations agricoles. Les rivalités internes peuvent museler les conseils d'administration et faire que leurs décisions découlent de compromis plutôt qu'elles ne s'appuient sur des principes d'économique. Citons, à titre d'exemple, l'annulation ou la réduction d'amendes pour production excédentaire, qui a été consentie parfois sous la menace que des fonds seraient retenus ou qu'on se retirerait de l'office, ce que le ministre de l'Agriculture a qualifié de chantage dans un discours prononcé, en mai 1983, devant tous les signataires des offices nationaux.

Les tentatives des offices visant l'élaboration de formules satisfaisantes d'attribution des contingents en sus de la base se sont soldées par des compromis politiques, sans que les principes d'économique purs et simples ne puissent être appliqués.

Ces dernières années, la principale source de problèmes a été l'Office de commercialisation du poulet. L'imposition de limites de production, par un organisme central, est le plus susceptible d'entraîner

des pénuries lorsque la demande à la consommation du produit en cause va en augmentant. Ce problème s'est manifesté dans le cas du poulet; les entreprises de transformation et les chaînes de restaurants-minute ont alors connu de graves pénuries. En outre, comme l'OCCP ne réglemente pas les prix à la production à l'aide d'une formule tenant compte du coût de production, nombre de producteurs ont vendu leurs produits à des prix bien supérieurs aux prix repères des offices provinciaux en raison de la rareté sévissant sur le marché. Le fait de permettre que des quantités supplémentaires de poulet soient importées n'a pas fait fléchir les prix et n'a pas assuré un approvisionnement stable dont les transformateurs et les restaurateurs ont besoin pour prendre de sages décisions en matière d'investissement.

Options (voir le document de travail sur les programmes nationaux de gestion des approvisionnements, profil CNCPA 1, et le document de travail sur les options, profil CNCPA 1)

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réforme de la réglementation

   a) Inciter les offices provinciaux à mettre davantage l'accent sur le développement des marchés et sur la création de nouveaux produits, notamment en ce qui concerne les secteurs de la transformation et de la restauration-minute.

   b) Adopter les modifications recommandées visant à préciser et à renforcer le rôle du Conseil en matière de contrôle.

   c) Exercer plus de pressions pour améliorer l'efficacité des producteurs en autorisant la hausse des importations de poulet.

2. Éliminer les programmes nationaux de gestion des approvisionnements; laisser la réglementation aux provinces.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Programmes nationaux de gestion des approvisionnements

I INTRODUCTION

La production du lait de transformation, des oeufs, du poulet et du dindon au Canada est régie par un ensemble de structures de réglementation complexes et uniques à notre pays, qui sont, sous certains aspects fondamentaux, très semblables. Ces systèmes sont souvent appelés "programmes nationaux de gestion des approvisionnements".

Les programmes nationaux de gestion des approvisionnements ont en commun les éléments suivants :

1) Une entente fédérale-provinciale prévoyant :

   a) l'établissement d'un comité fédéral-provincial ayant pour mandat de fixer le "contingent" annuel "global" de production de la denrée en cause (habituellement en fonction des parts moyennes de production qui ont eu cours les cinq années précédant l'entente). En pratique, le Comité fixe ce contingent en se fondant sur la recommandation de l'Office national de commercialisation, ou encore il en délègue la responsabilité à l'Office en se réservant un droit d'appel;

   b) une répartition, entre les provinces, du contingent global (les parts sont attribuées et administrées dans chaque province par un office de commercialisation provincial);

   c) l'attribution, au comité, de la responsabilité de répartir entre les provinces les contingents nouveaux ou "en sus de la base" et de calculer les participations provinciales à la réduction, le cas échéant, du contingent global;

   d) l'appui du gouvernement fédéral à une politique d'"autosuffisance nationale" pour le produit;

   e) la création d'un office de commercialisation national régi par les producteurs; cet office aurait pour rôle de stocker et d'écouler la production excédentaire (de préférence au pays, mais, au besoin, à l'étranger), de conseiller ou de présider le comité fédéral-provincial, de traiter avec les offices provinciaux et de veiller par tout autre moyen à mettre en oeuvre le plan convenu de commercialisation du produit.

2) Une loi ou un décret fédéral prévoyant la création de l'office de commercialisation.

3) L'imposition de restrictions à l'importation du produit réglementé (y compris certaines formes transformées du produit) en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation.

4) Sauf pour le lait de transformation, un organisme créé en vertu d'une loi, le Conseil national de commercialisation des produits agricoles, donne son avis sur la pertinence des programmes proposés de gestion des approvisionnements et sur les conditions des plans de commercialisation, surveille les activités des offices de commercialisation et fait rapport publiquement à ce sujet.

Les deux éléments cruciaux et uniques des programmes nationaux de gestion des approvisionnements sont donc les suivants : a) établissement d'un contingent de production national et gestion des parts provinciales, et b) imposition de contrôles à l'importation pour les produits réglementés dont le prix est inférieur au prix canadien. Le contingentement vise à augmenter les prix et les revenus à la production, ainsi qu'à stabiliser la production (c.-à-d. à réduire les fluctuations cycliques).

Sans ces deux mesures, les programmes nationaux de gestion des approvisionnements ne parviendraient plus, au bout de quelques années, à procurer aux producteurs tous les avantages attendus sur le plan des revenus, car les restrictions imposées aux approvisionnements seraient contournées par la voie du commerce interprovincial ou international.

II CONFRONTATION DES POSITIONS

A - Arguments invoqués contre les programmes

Les programmes nationaux de gestion des approvisionnements ont soulevé de nombreuses critiques de la part du secteur privé (consommateurs, experts universitaires, transformateurs). En revanche, ces intervenants considèrent généralement les programmes périodiques de stabilisation des prix et des revenus, ainsi que les offices de commercialisation purement provinciaux, comme des éléments favorables, ou à tout le moins pas trop nuisibles, à la concurrence, à l'efficacité et à l'évolution structurelle du secteur.

Les problèmes couramment signalés par ces intervenants au sujet des programmes sont les suivants :

1) <u>L'existence de valeurs marchandes élevées pour les contingents</u> : Cette situation, prétend-on, révèle que :

a) les détenteurs initiaux des contingents ont profité de la manne qui passait;
b) la production totale du secteur a été excessivement limitée par les contingents globaux;
c) les acheteurs de contingents doivent pratiquer des prix à la production exagérés pour rentrer dans leurs frais;
d) les nouveaux venus dans le secteur doivent assumer un coût très élevé pour y entrer, ce qui a pour effet de perpétuer les prix élevés, de nuire à la capacité des petits exploitants d'accéder au secteur, d'élever une barrière à la sortie et d'encourager, à la longue, la concentration des entreprises agricoles (puisque seules les grosses exploitations ou celles qui sont intégrées verticalement peuvent financer les coûts des contingents).

Selon de nombreux économistes, ce sont les valeurs marchandes élevées des contingents qui témoignent avec le plus d'objectivité et d'éloquence du manque d'efficacité du secteur, de l'existence de prix et de bénéfices excessifs et du transfert de richesses des consommateurs aux producteurs. De plus, la capitalisation des contingents dans les coûts de l'exploitation agricole (comme le prix des terres si le contingent revient à l'exploitation agricole ou est incorporé à l'actif de l'exploitation d'une quelconque façon, en vertu d'un droit acquis) rend presque impossible l'élimination du système par le gouvernement, car cela exigerait le versement, aux producteurs, de montants considérables à titre de dédommagement, afin d'éviter les faillites d'agriculteurs ou la perte d'économies amassées pendant toute une vie.

2) <u>Prix excessivement élevés</u> :

a) Le prix à la ferme des produits visés par de tels programmes est beaucoup plus élevé au Canada que chez nos grands partenaires commerciaux, notamment les États-Unis.
b) Les efforts visant à maintenir les prix à la ferme à des niveaux quasi concurrentiels au moyen de formules complexes de calcul des coûts de production (comme on l'a fait pour les oeufs) sont vains. Dans les secteurs où on applique ces formules, fait-on valoir, c'est l'office régi par les producteurs qui en est responsable et elles sont soumises à des manipulations et au "jugement" des intéressés. Les agriculteurs trouveront le moyen d'obtenir que leur soit versé le prix du marché (p. ex., par des paiements en nature), si le prix calculé en fonction des coûts de production lui est inférieur. Par conséquent, il devient inutile et coûteux en ressources

pour les économistes et les bureaucrates de chercher à favoriser l'efficacité et à faire baisser les prix à l'aide de telles formules.

3) Inefficacité au chapitre de l'échelle et des lieux de production :

Bien qu'on observe, à la longue, une accentuation de la concentration dans chaque secteur de production réglementé, les restrictions touchant la redistribution des contingents entre les provinces, les coûts élevés des contingents et les niveaux des prix à la ferme que permettent d'établir les formules actuelles de calcul des coûts de production auront pour effet d'empêcher les exploitations agricoles d'atteindre, comme aux États-Unis, une taille vraiment efficace, et la production de se pratiquer aux endroits d'où les marchés de consommation peuvent être les mieux servis. On prétend également que les revenus que procurent les formules basées sur les coûts de production, et les politiques de commerce intraprovincial adoptées par les offices de commercialisation provinciaux, ont éliminé le désir et les occasions de faire du commerce entre les provinces.

4) Un marché toujours favorable au vendeur :

L'alternance cyclique entre les situations de marché tantôt favorable aux acheteurs et tantôt favorable aux vendeurs que l'on observe dans la plupart des secteurs a pour effet, en général, de stimuler l'efficacité et d'assurer un équilibre raisonnable sur le plan du pouvoir de négociation. Dans le cas des programmes nationaux de gestion des approvisionnements, toutefois, on prétend que les contingents globaux et les restrictions imposées aux échanges internationaux créent une situation permanente de marché favorable aux vendeurs qui nuit aux consommateurs et aux transformateurs :

a) en décourageant les producteurs de lancer de nouveaux produits;
b) en restreignant le lancement de nouveaux produits par les transformateurs, car cela n'est possible qu'avec l'assurance d'un approvisionnement à long terme du type approprié de produits agricoles;
c) en réduisant l'efficacité des nouveaux systèmes de transformation, car ceux-ci doivent être compatibles avec la vaste gamme de produits que l'office de commercialisation national "force" les transformateurs à traiter;

d) en amenant les producteurs à observer les limites des contingents, parfois sur une base quotidienne ou hebdomadaire, et non à s'ajuster à la demande des transformateurs.

5) Impôt dégressif :

Le transfert de richesses des consommateurs vers les producteurs qui s'opère par le biais de l'augmentation du prix des produits agricoles équivaut à l'imposition d'un "impôt dégressif", car la part que ces produits représentent dans le budget des consommateurs à faible revenu est plus grande que dans celui des consommateurs à revenu élevé.

B - Arguments invoqués en faveur des programmes

Les défenseurs des programmes nationaux de gestion des approvisionnements invoquent divers avantages qui, à leur avis, ne pourraient être obtenus avec les seuls offices de commercialisation provinciaux :

1) Élimination de la concurrence entre les ministères provinciaux de l'Agriculture et des cas de représailles exercées à la suite de livraisons hors des frontières provinciales (p. ex. la "guerre du poulet et des oeufs" entre l'Ontario et le Québec au début des années 1970).

2) Préservation des fermes familiales face à des importations à faible coût (que les intéressés prétendent souvent être du "dumping") provenant de pays où l'on produit à échelle industrielle.

3) Rétablissement d'un pouvoir de négociation équilibré entre les producteurs et les gros transformateurs et détaillants concentrés d'envergure nationale.

4) Stabilisation et amélioration des revenus des agriculteurs sans l'intervention financière de l'État, grâce à l'élimination de la concurrence excessive ou néfaste entre producteurs. La stabilité des revenus a pour effet indirect de favoriser les investissements agricoles et l'implantation de nouveautés technologiques à la ferme, de même que d'améliorer la qualité des produits. La vente des contingents assure une sorte de fonds de pension aux agriculteurs retraités.

5) Par le biais de l'Office de commercialisation national, les producteurs de l'ensemble du pays trouvent, en collaborant, des solutions communes à leurs problèmes.

6) Les consommateurs reçoivent l'assurance que le produit réglementé sera toujours de grande qualité et offert en quantités suffisantes à la grandeur du pays.

C - Observations

Il ressort clairement de ces considérations que les programmes nationaux de gestion des approvisionnements ont été créés et maintenus en vue d'améliorer la situation économique relative des agriculteurs et d'atteindre l'objectif social de ralentissement de la baisse de la population rurale. Le moyen choisi (la réglementation de l'offre) permet de réaliser cet objectif de façon "détournée", c'est-à-dire par le truchement des prix des produits.

III LIENS AVEC LA POLITIQUE COMMERCIALE

L'imposition de restrictions directes à l'importation de produits agricoles (interdictions ou fixation d'un maximum annuel, par opposition aux tarifs) est le moyen de régularisation des approvisionnements nationaux le plus efficace pour améliorer les revenus des producteurs canadiens ou les enrichir. En vertu de l'article 11 de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), les partenaires commerciaux du Canada peuvent réagir à de telles restrictions soit par une mesure de réciprocité (visant le même produit), soit par des mesures de rétorsion (visant tout autre produit canadien exporté), à moins que le produit en question ne fasse l'objet d'un programme national de gestion des approvisionnements.

Au Canada, les contrôles exercés aux frontières sur le commerce des produits agricoles relèvent du ministre des Affaires extérieures, en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation; celui-ci les régit au moyen de permis qu'il délivre aux négociants désignés dans la Loi. L'article 5 de la Loi autorise le gouverneur en conseil à établir une liste de marchandises d'importation contrôlée pour limiter les importations à plusieurs fins, notamment pour "mettre à exécution toute mesure prise selon ... la Loi sur la Commission canadienne du lait ... et la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme". Les produits visés par la Loi comprennent non seulement les produits réglementés dans leur état primaire (à la sortie de la ferme), mais également des produits qui sont déjà passés par certaines étapes de la transformation.

L'établissement du volume des importations à l'égard desquelles des permis sont délivrés au cours d'une période donnée est laissé à l'entière discrétion du ministre. Par conséquent, celui-ci ne peut être forcé, légalement, d'appliquer les positions du gouvernement quant à la quantité ou à la valeur d'un produit agricole qui peut être importé au cours d'une année donnée.

En pratique, le ministère des Affaires extérieures, par l'entremise du Bureau des relations commerciales spéciales, se fonde sur l'avis du ministère visé en ce qui a trait à la délivrance de permis d'importation, et exerce peu de contrôle indépendant sur le processus. Le ministre dispose d'une grande latitude pour assortir de conditions tout permis d'importation.

Le gouverneur en conseil peut aussi établir des règlements dans divers domaines, notamment sur les renseignements et les engagements que doivent fournir ceux qui demandent des permis, sur la procédure de demande et sur les conditions auxquelles des permis peuvent être délivrés; il peut aussi exempter des produits de l'application de la Loi.

Il existe deux types de politique en matière d'importation de produits visés par les programmes nationaux de gestion des approvisionnements :

1) plafond absolu de volume (p. ex. le fromage, en vertu de la politique laitière);

2) plancher d'importation, plus des permis "supplémentaires" discrétionnaires délivrés à des transformateurs selon les "besoins démontrés" (poulet, oeufs, dindon).

Il n'existe pas de critères d'admissibilité ni de règles d'équité explicites quant à l'attribution des permis de base ou supplémentaires. Toutefois, ceux qui détiennent des permis pour des importations "en deçà du plafond fixé" s'attendent à se voir attribuer le même volume année après année, ce qu'ils obtiennent généralement. Il ne semble pas non plus que le nombre de permis délivrés présente un quelconque lien systématique direct avec les pénuries réelles sur le marché intérieur et avec la hausse de la valeur des contingents ou des prix à la ferme, bien qu'on se soit servi des permis supplémentaires comme moyen de combler, à court terme, les écarts entre le contingent global et la demande, par exemple, récemment, dans le cas du poulet (il y a alors eu une hausse très prononcée de la demande de produits transformés et de produits destinés à la restauration-minute).

Bien que les programmes nationaux de gestion des approvisionnements visent à protéger les producteurs, les restrictions à l'importation ont été étendues à un éventail de produits si large que les transformateurs, tant du premier stade que des stades ultérieurs, sont aussi protégés.

Certains offices de commercialisation nationaux ont prétendu par le passé que, pour exercer une gestion complète des approvisionnements, il faudrait que tous les permis d'importation leur soient délivrés, de façon

à ce qu'ils puissent faire office d'agents impartiaux d'attribution des permis ou devenir eux-mêmes des importateurs. Le gouvernement fédéral s'est gardé jusqu'ici d'accéder à ces demandes.

IV OBSERVATIONS

De tous les programmes de réglementation du secteur agricole, les programmes nationaux de gestion des approvisionnements sont ceux qui ont été critiqués le plus sévèrement et le plus régulièrement par le secteur privé (toutes les parties intéressées, sauf les agriculteurs). On invoque surtout le fait que les contingents nationaux et provinciaux nuisent à l'innovation et à l'efficacité, que les valeurs élevées des contingents coûtent cher à la société et que les offices nationaux de commercialisation n'ont pas l'obligation de rendre compte de leurs interventions. Ces programmes sont clairement perçus par leurs critiques comme des obstacles à l'accroissement de la productivité nationale et à l'essor économique à long terme. En outre, des hauts fonctionnaires d'Agriculture Canada expriment maintenant des inquiétudes analogues, à savoir que les programmes nationaux de gestion des approvisionnements ont contribué indûment à freiner l'accroissement de l'efficacité des producteurs et ont du même coup hypothéqué leur viabilité à long terme. Par conséquent, ils favorisent maintenant une combinaison d'interventions d'aide cas par cas et de programmes d'assurance-revenu subventionnés.

De l'avis des membres du Groupe d'étude, ces programmes ont favorisé exagérément les intérêts des producteurs, ont découragé l'esprit d'entreprise tant chez les producteurs que chez les transformateurs, et se sont révélés inaptes à protéger les intérêts des consommateurs. Dans la mesure où ils ont entraîné à la longue un manque d'efficacité sur le plan de la production, ils ont réduit la productivité nationale et sont donc devenus un obstacle au progrès économique. Comme il a été indiqué dans les Profils des programmes, les programmes nationaux de gestion des approvisionnements entraînent actuellement le transfert d'un montant annuel d'environ un milliard de dollars des consommateurs, des transformateurs et des contribuables vers les producteurs primaires.

Toutefois, les mesures de réforme de la réglementation visant à corriger le déséquilibre actuel qui favorise les producteurs au détriment des consommateurs et des transformateurs, sur le plan des avantages que procurent ces programmes, doivent tenir compte des facteurs importants suivants :

1) la capitalisation de la valeur des contingents dans la structure des coûts des exploitations agricoles et, donc, la nécessité pour l'État d'offrir aux producteurs un dédommagement en cas d'abolition du programme, la valeur des contingents disparaissant du même coup;

2) la compétence partagée entre le fédéral et les provinces dans le domaine de l'agriculture;

3) la forte identification des régions à un secteur d'activité agricole en particulier (le lait de transformation au Québec, les oeufs et le poulet au Manitoba);

4) l'absence d'économies pour les contribuables conjuguée à la probabilité d'une certaine perte immédiate de recettes fiscales;

5) la probabilité d'un certain chômage à court terme chez les travailleurs qui ont peu de possibilités d'être recyclés, déplacés ou réembauchés;

6) le fait qu'un des grands objectifs initiaux de ces programmes était d'éviter le versement aux producteurs, par l'État, de contributions directes de soutien du revenu dans ces secteurs.

APERÇU

CONSOMMATION ET CORPORATIONS

Trois ministères en un seul

Dès sa création à la fin des années 60, le ministère de la Consommation et des Corporations a reçu un mandat conglomératique. En effet, une grande partie des lois qui sont de son ressort ont été héritées d'autres ministères et certaines de ses responsabilités administratives lui ont été confiées par accord interministériel. À cela se sont ajoutées des lois de nature réglementaire visant les renseignements sur les produits de consommation, les produits dangereux, les ressources pour l'analyse de la politique et le financement de divers groupements de consommateurs.

Aujourd'hui, le Ministère se compose de trois bureaux largement autonomes (Consommation, Corporations et Politique de concurrence), qui ont chacun une mission et une clientèle distinctes. S'il existe un but commun aux trois bureaux et une "mission" de réglementation propre à CCC, c'est d'assurer l'efficacité maximale du marché. Les moyens utilisés à cette fin par Consommation et Corporations Canada (CCC) sont les règles et règlements, car le ministère dispose de peu de moyens au chapitre des stimulants et des subventions. À cet égard, il ne ressemble à aucun autre ministère fédéral à vocation économique.

Le Groupe d'étude a examiné treize programmes de réglementation de CCC et deux programmes de nature réglementaire couvrant les trois bureaux.

1) Bureau de la consommation

Ce bureau élabore et administre des programmes de réglementation visant à protéger les consommateurs contre les produits dangereux et la publicité trompeuse sur les produits et à assurer l'exactitude de la mesure des produits. Il s'occupe également de faire des recherches en consommation, de fournir des renseignements sur les produits aux consommateurs, de promouvoir la métrisation et de financer des groupements de consommateurs (700,000 $ ont été versés en 1984-1985 à la seule Association des consommateurs du Canada). Le Bureau de la consommation reçoit environ la moitié des crédits consacrés à la mise en oeuvre des programmes permanents du Ministère et plus de la moitié des années-personnes destinées aux programmes ministériels.

Le Groupe d'étude a examiné les programmes suivants :

CCC 2 Produits de consommation
CCC 4 Sécurité des produits
CCC 31 Métrologie légale - Électricité et Gaz
CCC 32 Métrologie légale - Poids et Mesures
CCC 100 Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt
CCC 102 Conversion au système métrique (qui, depuis l'abolition de la Commission du système métrique, relève de la Direction de la coordination des politiques)
CCC 901 Financement du Programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada (de nature réglementaire)

De l'avis du Groupe, deux grands problèmes se dégagent :

a) Le Bureau de la consommation est trop interventionniste en matière de renseignements sur les produits. Une bonne partie de la réglementation en matière d'information des consommateurs est inutile et pourrait être remplacée par des normes industrielles volontaires. On pourrait se fier davantage à la concurrence entre fournisseurs pour augmenter l'exactitude et la quantité des renseignements sur les produits. Les problèmes de publicité trompeuse pourraient être mieux réglés par une loi d'application générale (par exemple, voir les Pratiques commerciales) ou par des lois provinciales de protection du consommateur.

b) L'inspection officielle des appareils de mesure est généralement inutile, mais si elle est maintenue, les coûts devraient être recouvrés. Le contrôle et la certification des appareils devraient incomber au secteur privé; leur contrôle et leur conformité devraient être assurés par leurs propriétaires. La privatisation du contrôle et de la certification des compteurs de gaz et d'électricité devrait être prioritaire.

2) Bureau des corporations

Ce bureau est chargé d'appliquer la plus grande partie de la législation fédérale qui régit les relations commerciales au Canada. Le monde des affaires constitue sa clientèle. Ses programmes sont les suivants :

CCC 9 Corporations
CCC 10 Faillites
CCC 12 Droit d'auteur et dessins industriels

CCC 13 Brevets
CCC 14 Marques de commerce

Bien que le Groupe d'étude ait constaté que ces programmes étaient appréciés, nécessaires à la bonne marche des relations commerciales privées et somme toute bien administrés, il juge que leur fondement législatif est généralement désuet, une mise à jour s'imposant à cet égard, et qu'il perd peu à peu sa pertinence dans le monde des affaires.

Selon le Groupe, les modifications nécessaires de ces lois-cadres ont été inutilement retardées. Les lois-cadres désuètes constituent un obstacle, invisible mais bien présent au développement économique et à la création d'emplois, du fait qu'elles augmentent l'incertitude des investisseurs et des entrepreneurs et rendent vagues les règles fondamentales du jeu.

3) Bureau de la politique de concurrence

Ce bureau, qui élabore et applique la loi canadienne en matière de concurrence, à savoir la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, a trois programmes :

CCC 5 Pratiques commerciales
CCC 101 Loi relative aux enquêtes sur les coalitions - Restriction de la concurrence
CCC 103 Industries réglementées - Interventions de réglementation (de nature réglementaire)

Sa clientèle comprend les gens d'affaires et les consommateurs. Afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'économie de marché au Canada, le Bureau a pour mandat d'établir et d'appliquer les règles réprimant les restrictions injustifiées du commerce et les abus anticoncurrentiels de pouvoirs commerciaux.

La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est une loi d'application générale qui complète les lois appliquées par le Bureau des corporations.

Le Groupe d'étude a trouvé que le programme des Pratiques commerciales est bien dirigé et qu'il réprime efficacement la publicité trompeuse sur les produits. Le programme de conformité est bien conçu, des poursuites n'étant entamées que dans les cas les plus importants.

En revanche, d'autres dispositions importantes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (fusions, monopoles, accords anticoncurrentiels et fixation des prix) se sont révélées désuètes et inefficaces. La Loi doit être mise à jour, sa pertinence étant

sérieusement mise en cause, tant aux yeux des entrepreneurs qu'à ceux des consommateurs. Il est urgent de mettre au point un programme pratique de sensibilisation et de conformité avec les dispositions sur les entraves à la concurrence. Le programme de la politique de concurrence a trop souvent recours à des poursuites pour assurer le respect de ces dispositions et, dans le cas des accords anticoncurrentiels qui méritent d'être portés devant les tribunaux, il prend trop de temps à mener les enquêtes et à porter les accusations.

PRODUITS DE CONSOMMATION CCC 2

Objectif

Déceler, contrôler et prévenir les cas de fausse présentation des produits sur le marché et veiller à ce que les renseignements sur les produits soient suffisants, afin de faciliter un choix éclairé pour les consommateurs.

Documents habilitants

Compétence exclusive

Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation
Loi sur l'étiquetage des textiles
Loi sur le poinçonnage des métaux précieux
Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact
Loi des aliments et drogues - emballage, étiquetage et annonce des aliments

Responsabilité d'application à la vente au détail

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada (NPAC)
Loi sur l'inspection du poisson
Lois provinciales sur les produits agricoles

Description

Le programme applique la législation, coordonne l'élaboration de programmes volontaires visant des produits de consommation très divers, tant alimentaires que non alimentaires, et en contrôle la mise en oeuvre. Chaque année, outre les quelque 40 000 inspections effectuées dans les établissements commerciaux, environ 65 000 plaintes et demandes de renseignements sont traitées, 15 000 réclames publicitaires pour la radio et pour la télévision sont approuvées et, à titre de service offert aux entreprises avant la mise en marché de leurs produits, 8 000 étiquettes sont examinées pour assurer leur conformité avec les règlements.

Le programme établit et tient à jour des règlements et des lignes directrices volontaires s'appliquant aux aliments, aux textiles, aux métaux précieux et aux biens de consommation non alimentaires pré-emballés. Il applique une stratégie de conformité qui comprend l'inspection des produits réglementés à tous les niveaux du commerce et la prestation de programmes d'information des consommateurs et des commerçants. En outre, les responsables du programme approuvent les réclames publicitaires d'aliments avant leur mise en ondes à la radio ou à la télévision et vérifient les étiquettes qu'on leur propose afin d'en assurer la conformité avec les règlements.

Le programme est décentralisé, 85 % des années-personnes étant dans des bureaux de district et dans cinq régions; l'administration centrale est à Hull (Québec).

Le programme fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre d'une évaluation générale des programmes ministériels, qui sera terminée en 1986. Cette évaluation ne comprend pas la Direction des pratiques commerciales.

Ressources

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	278	275	275	275	275	275
Dépenses de fonct.						
- Traitements	6,745	8,115	8,882	9,169	9,169	9,169
- F & E	1,871	2,029	1,612	1,612	1,521*	1,521*
- Autres dép.						
Recettes	60	60	60	60	60	60
Subsides	AUCUN					
Immobilisations						
- Administration centrale	13	19	4	0	0	0
- Régions			290	766	766	766

Problèmes

Certains porte-parole du milieu des affaires ont exprimé des réserves, d'une part, quant à l'ampleur de la réglementation visant les produits et leur emballage qui est établie et appliquée par le programme et, d'autre part, quant aux modalités de contrôle du respect des règlements. C'est au sujet des produits alimentaires que leurs inquiétudes ont été les plus vives, notamment en ce qui concerne la répétition inutile des inspections aux usines et aux magasins de détail, l'arbitraire et l'ingérence des inspecteurs, la nécessité d'obtenir une autorisation avant la mise en ondes des réclames publicitaires sur des produits alimentaires, la différence de traitement entre les produits alimentaires canadiens et importés au chapitre de l'étiquetage et de l'emballage et l'effet des prescriptions réglementaires, établies aux termes de la Loi des aliments et drogues, concernant l'étiquetage et le contenu, lesquelles nuisent à l'innovation des produits et entravent le choix des consommateurs. Cependant, un certain nombre d'entreprises se sont montrées favorables au maintien de la réglementation dans les domaines où le personnel de CCC accomplit des tâches dont l'exécution et le coût, en l'absence de réglementation, incomberaient sans doute dans une certaine mesure aux entreprises. Les porte-parole des consommateurs sont généralement favorables au programme.

Le Ministère estime que les lois de nature réglementaire dont l'application est de sa compétence exclusive n'empêchent pas l'innovation et que le programme, dans son ensemble, ne constitue pas un obstacle au développement économique. Il juge que les ressources actuellement engagées pour faire respecter les règlements sont minimales, mais il fait remarquer que chaque fois que la chose est possible, des programmes volontaires sont mis en oeuvre. Le Ministère a également indiqué que les premiers résultats d'une enquête menée auprès des entreprises dans le cadre d'une évaluation interne du programme révélaient une attitude positive et favorable à l'endroit du programme et que les manuels des inspecteurs avaient déjà été révisés de façon à traiter des relations personnelles avec les commerçants, à donner des documents d'information à ceux-ci, à augmenter le nombre des séances d'information des commerçants et à mettre au point une forme d'audience officieuse qui permettrait d'éviter des poursuites judiciaires.

Les provinces n'ont formulé aucune observation négative. À l'exception du Québec, qui a ses propres lois en matière de produits alimentaires, les inspections d'aliments faites par le Ministère ne recoupent ni ne répètent celles des autres paliers de gouvernement.

Observations

L'un des grands objectifs du programme, à savoir empêcher la publicité trompeuse ou inexacte sur les produits de consommation, est le même que celui de la Direction des pratiques commerciales du Ministère. L'autre grand objectif, qui est d'améliorer la qualité et la quantité des renseignements sur les produits, suppose qu'on ne peut compter sur la concurrence du marché, entre producteurs et entre vendeurs, sur l'autoréglementation, ni sur les recherches en consommation pour donner aux consommateurs suffisamment de renseignements sur les produits. Cette supposition est contestée par certains porte-parole du milieu des affaires, avec raison dans certains cas estiment les membres du Groupe.

L'examen des lignes directrices et des règlements établis en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation permet de constater que, sauf pour ce qui est des exigences de bilinguisme des renseignements, les entreprises perdraient sans doute rapidement des clients si, en l'absence de prescriptions réglementaires, elles ne se conformaient pas volontairement à des normes minimales de renseignements sur les produits.

Les activités du programme et celles de la Direction des pratiques commerciales semblent, dans une large mesure, être non coordonnées, étant exercées indépendamment les unes des autres.

Selon le Groupe, les règlements appliqués par le programme freinent l'initiative des entrepreneurs et la création de produits, pourraient

très bien ne plus être pertinents au contexte actuel et pourraient, dans une large mesure, être remplacés par l'autoréglementation des entreprises et les initiatives des consommateurs (appuyées par les médias et les publications spécialisées).

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le programme en vigueur, mais sans étendre la réglementation. Accorder la priorité à l'établissement d'une politique d'application de la loi qui tienne pleinement compte des objectifs de l'industrie et des antécédents de performance et de conformité des établissements réglementés, qui définisse les secteurs de l'industrie pouvant se certifier et se contrôler eux-mêmes et qui oriente les activités de la Direction en matière d'inspection et d'application de la loi.

2. Maintenir le programme en vigueur, mais intégrer la responsabilité découlant des dispositions sur la publicité intentionnellement trompeuse, c.-à-d. la fraude, aux fonctions de la Direction des pratiques commerciales.

3. À l'exception des exigences relatives à l'étiquetage bilingue, supprimer progressivement les activités du programme ayant trait aux renseignements requis et à la présentation des produits, sans pour autant abroger la législation et la réglementation.

   a) Compter sur le programme des pratiques commerciales, sur les activités provinciales de protection des consommateurs et sur l'autoréglementation accrue de l'industrie au moyen de normes volontaires.

   b) Confier le reste de la réglementation sur les produits alimentaires au ministère qui est chargé de régir la qualité et la comestibilité des aliments.

4. Abroger tous les règlements de protection du consommateur qui ne sont pas dictés par des considérations d'hygiène ou de sécurité et confier cette responsabilité aux provinces.

Objectif

Appliquer les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui régissent la publicité et les pratiques commerciales déloyales et, le cas échéant, imposer les sanctions légales. Prévenir les autres infractions à la Loi. Au moyen d'un programme de conformité, aider les entreprises à respecter la Loi en leur indiquant dans quelle mesure celle-ci s'applique à leurs projets de publicité. Rétablir l'équilibre du marché, perturbé par les pratiques déloyales.

Document habilitant

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

Description

La Direction des pratiques commerciales fait partie du Bureau de la politique de concurrence du ministère de la Consommation et des Corporations. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions est la seule loi fédérale d'application générale visant toutes les présentations faites par les vendeurs au public, y compris la publicité transmise par les médias. La Loi interdit, sous peine de sanctions pénales, toute forme de publicité essentiellement trompeuse. Lorsqu'un cas est soumis au tribunal, celui-ci doit évaluer l'impression globale créée par le message publicitaire. Outre cette disposition générale, la Loi contient des dispositions interdisant expressément les pratiques commerciales particulièrement trompeuses et dolosives, comme le fait de vanter l'efficacité d'un produit sans l'avoir soumis à des essais probants, d'induire le public en erreur sur la valeur d'une garantie ou de fausser le prix habituel d'un produit, l'étiquetage double, la non-disponibilité d'un produit annoncé en solde, la vente d'un produit à un prix supérieur à celui annoncé, les ventes pyramidales et les ventes par recommandation.

Aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le Directeur des enquêtes et recherches doit instituer une enquête s'il a des raisons de croire qu'un commerce s'est livré à une pratique commerciale déloyale ou s'il reçoit une plainte écrite. En vertu du programme de conformité, la Direction des pratiques commerciales indique aux entreprises qui lui soumettent des projets de publicité dans quelle mesure la Loi s'applique à ces projets. Le Bulletin de la publicité trompeuse, publié trimestriellement, contient un compte rendu des poursuites qui ont donné lieu à des condamnations et fait connaître la position du Ministère sur diverses questions d'actualité. Ce bulletin, de même que les lignes directrices du programme ("Comment éviter la publicité trompeuse"), a pour but d'aider les entreprises à se conformer à la Loi et de renseigner le public.

La Direction des pratiques commerciales effectue également plus de 1,000 visites d'information par année, au cours desquelles son personnel informe les entreprises des infractions qu'elles ont commises et leur demande de prendre l'initiative de se plier à la Loi; la Direction procède ainsi lorsqu'elle juge qu'une poursuite judiciaire ne serait pas bénéfique au marché et entraînerait des difficultés indues pour l'entreprise concernée.

Une importante chaîne de magasins à rayons s'est récemment vu imposer la plus forte amende jamais vue depuis la création du programme (1.7 million de dollars) pour avoir annoncé des bijoux accompagnés de faux certificats d'expertise. La Direction, largement décentralisée, compte cinq bureaux régionaux et un bureau central à Hull, où se trouve le personnel de gestion et le personnel chargé d'établir les politiques.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	66	66	76	79	79	79
Dépenses de fonct.						
- Traitements		2,157	3,086	2,985	2,985	2,985
- F & E		368	551	576	576	576
- Autres dép.		-	-	-	-	-
Recettes	600	1,700				
Subsides						
Immobilisations		70	40	40	40	40

Problèmes

Contrairement à d'autres programmes de réglementation fédéraux qui visent à prévenir les crimes économiques dans des secteurs économiques précis, ce programme n'a pas été mis en cause dans son principe par le secteur privé. Celui-ci n'a pas non plus jugé la méthode d'application de la Loi (décrite dans le document de travail) particulièrement ennuyeuse. Les consommateurs sont en faveur du programme, surtout pour ce qui est des poursuites, largement publiées par les médias, qui se sont soldées par de fortes amendes pour les grandes entreprises qui ont systématiquement induit le public en erreur. Le Ministère croit que le programme facilite le développement économique en favorisant une juste concurrence, en précisant les comportements acceptables dans le commerce et en rehaussant la confiance des consommateurs dans le système de marché canadien.

Toutefois, beaucoup de règlements appliqués par la Direction des pratiques commerciales font double emploi avec des éléments du programme des produits de consommation du ministère de la Consommation et des Corporations, avec d'autres programmes de réglementation fédéraux réprimant les crimes économiques (comme la classification et l'étiquetage

des semences et des produits agricoles) et avec les lois de protection du consommateur de certaines provinces (voir le Document de travail). Le Ministère estime que ces cas de double emploi n'ont pas donné lieu à un chevauchement des responsabilités administratives puisque le programme vise principalement des domaines qui ne sont pas touchés par les programmes d'application plus circonscrite (principalement la vente au détail des produits de consommation) et que le personnel de la Direction, par l'intermédiaire des bureaux régionaux, travaille en étroite collaboration avec les représentants des gouvernements provinciaux.

Les provinces n'ont formulé aucune observation négative sur le sujet.

Observations

Le programme constitue un modèle d'application de grands principes juridiques touchant tous les secteurs de l'économie dans un programme administratif de conformité qui est bien accueilli et qui repose, dans la mesure du possible, sur l'autoréglementation de l'industrie. Toutefois, le Ministère n'a pas tenté jusqu'à maintenant de comparer ni d'intégrer systématiquement les éléments chevauchants et éventuellement contradictoires de ce programme et du programme des produits de consommation. Il semble plutôt y avoir une entente tacite aux niveaux de la direction et des opérations de ne pas s'ingérer dans l'autre programme. En ce qui concerne l'intégration des activités du programme aux formes de recours, privé ou officiel, prévues par les lois provinciales de protection du consommateur, il semble que les responsables de la Direction n'aient guère fait plus que de recevoir les plaintes transmises par les fonctionnaires provinciaux.

Même si la Direction des pratiques commerciales est une unité autonome au sein du Bureau de la politique de concurrence, la répartition des ressources se fait en fonction des autres activités du Bureau de la politique de concurrence plutôt qu'en fonction des activités semblables du Bureau de la consommation.

Malgré la préférence manifestée par le Ministère pour les lois d'application générale, on ne fait en ce moment aucun effort pour modifier "l'équilibre bureaucratique" qui existe entre ce programme et d'autres programmes fédéraux de prévention des crimes économiques, dans des secteurs donnés, que pourrait avantageusement remplacer le programme en question.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Conserver le programme tel quel.

2. Fusionner les programmes des produits de consommation et des pratiques commerciales, comme suit :

   a) rattacher les activités fusionnées au programme de la consommation du Ministère;

   b) modifier les textes législatifs de façon que le nouveau programme de protection des consommateurs relève directement du ministre de la Consommation et des Corporations et non du Directeur des enquêtes et recherches.

DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LES PROGRAMMES DES PRODUITS DE CONSOMMATION ET DES PRATIQUES COMMERCIALES

Réglementation des renseignements sur les produits

1. Justifications et solutions éventuelles

Tout comme il peut y avoir des "ratés du marché" dans la production et la distribution de produits qui appellent une intervention de nature réglementaire, il peut exister des lacunes en matière de renseignements sur les produits fournis par les producteurs ou les vendeurs aux acheteurs. Cette situation peut prendre diverses formes :

(1) Les producteurs ou les vendeurs ne fournissent pas assez de renseignements sur les produits, ce qui empêche les acheteurs de prendre des décisions d'achat qui optimisent leur bien-être.

(2) Les producteurs fournissent suffisamment de renseignements, mais ceux-ci sont présentés de façon à mal renseigner et à tromper, ce qui empêche les acheteurs de prendre des décisions d'achat rationnelles.

(3) Les producteurs fournissent des renseignements tellement disparates qu'une comparaison réelle des produits est pratiquement impossible ou entraîne des frais supplémentaires démesurés par rapport au prix du produit.

(4) L'acheteur n'est pas le consommateur réel du produit et ne peut prendre les décisions d'achat qui sont dans le meilleur intérêt de ce dernier.

La situation (4) se produit fréquemment lorsqu'il s'agit de produits pour enfants ou bébés qui peuvent être dangereux. Dans ce domaine, la réglementation des renseignements s'accompagne souvent de normes de sécurité obligatoires ou facultatives destinées à éliminer du marché les produits posant de graves problèmes de sécurité.

Les situations (1), (2) et (3) peuvent faire l'objet de diverses mesures :

(1) La patience - En dépit d'insuffisances reconnues en matière de renseignements, on compte sur la concurrence commerciale et sur l'autoformation des acheteurs pour corriger les lacunes avec le temps.

(2) Les recours privés - Le droit des contrats (qui prévoit des recours en cas de fausses déclarations) est renforcé de façon à donner aux acheteurs des droits d'indemnisation plus clairs ou

plus faciles à exercer en cas de lacunes en matière de renseignements sur les produits.

(3) Les sanctions pénales - Tout particulièrement dans la situation (2), l'État peut intervenir pour décourager et punir toute pratique délibérément trompeuse, en instituant des poursuites pénales ou en menaçant de le faire.

(4) L'autoréglementation - Les producteurs et les vendeurs, conscients de la possibilité d'insuffisances en matière de renseignements, s'entendent sur des normes volontaires de divulgation, de publicité ou de conception des produits, afin d'améliorer la qualité des renseignements sur les produits (et d'éviter ainsi l'intervention directe de l'État).

(5) Les normes obligatoires - Énoncées dans des textes réglementaires, ces normes peuvent exiger des producteurs :

a) qu'ils fournissent une quantité minimale d'information, présentée d'une certaine façon;

b) qu'ils s'abstiennent de faire certains types d'affirmations ou d'allégations;

c) qu'ils respectent certaines normes de fabrication d'un produit destiné à être vendu sous un nom générique (par exemple, le jus de pomme).

Ces solutions ne s'excluent pas les unes les autres, et les gouvernements en ont adopté diverses combinaisons afin de régler des problèmes manifestes en matière de renseignements sur les produits. Dans le domaine des produits de consommation (c'est-à-dire les produits vendus à l'utilisateur, qui en est le consommateur final), l'intervention directe de l'État (les solutions 2, 3 et 5) s'est manifestée de façon très marquée dans des cas où ne se pose aucun problème de sécurité relativement au produit, au milieu de travail ou à l'environnement. Cette intervention de l'État fédéral et des provinces, chacun agissant selon une optique différente (fondée en partie sur ses compétences constitutionnelles), n'a fait pas l'objet d'une coordination, ni d'une évaluation systématique. (Voir les parties 4 et 5.)

2. Une façon d'aborder la réforme de la réglementation

Les renseignements sur les produits ne sont jamais ni parfaits ni gratuits. En ce sens, l'on peut dire qu'il y aura toujours des lacunes en matière de renseignements sur les produits. Il importe de déterminer,

la patience ou l'autoréglementation ne suffisant pas à régler le problème, dans quelles situations une intervention de l'État s'impose et, le cas échéant, quel mécanisme réglementaire est indiqué. Aussi, la première question à poser dans le cadre d'une révision en profondeur des programmes de réglementation des renseignements sur les produits est la suivante : "Pouvons nous confier la tâche de corriger les lacunes, les inexactitudes et les disparités en matière de renseignements sur les produits à la concurrence commerciale, à l'initiative et à l'autoformation des consommateurs ou à l'autoréglementation de l'industrie?"

Si nous répondons par la négative, il nous faut poser une deuxième question : "Pouvons-nous corriger le problème de façon satisfaisante par le renforcement des recours civils ou par l'adoption de mesures législatives générales pour rectifier les pratiques commerciales?" Comme ces mesures laissent beaucoup plus de liberté à l'industrie que les normes obligatoires, elles devraient constituer la première intervention de l'État. Ces mesures ont aussi l'avantage d'inciter l'industrie à améliorer ses pratiques commerciales par autoréglementation, bien qu'elles risquent dans certains cas, en raison de leur mode d'application, d'amoindrir le besoin d'initiative et d'autoformation du consommateur.

On ne devrait adopter la solution des normes obligatoires d'information ou de conception des produits qu'en dernier recours, car c'est la mesure qui réduit le plus la marge de manoeuvre des entreprises et qui entraîne le plus de frais pour l'État.

Le Groupe est d'avis que les normes obligatoires ne sont pas nécessaires dans les cas suivants :

(1) lorsqu'il n'existe aucun danger pour la santé ou la sécurité;

(2) lorsque plusieurs produits semblables ou produits de remplacement sont disponibles;

(3) lorsqu'il existe une association commerciale qui établit des normes minimales de divulgation;

(4) lorsque le consommateur doit prendre des décisions d'achat fréquentes (ce qui lui permet de suivre une "courbe d'apprentissage");

(5) lorsque des erreurs d'achat causées par des renseignements insuffisants ou erronés n'ont aucune conséquence grave pour le bien-être ou la santé du consommateur.

Il importe de se fonder sur ces critères pour évaluer l'utilité de maintenir les normes obligatoires en matière de renseignements sur les produits.

À cet égard, il semble qu'une revue en profondeur de la pertinence et de l'utilité de bon nombre de règlements fédéraux en matière de renseignements sur les produits de consommation soit un point de départ tout indiqué. Dans l'ensemble, les consommateurs sont plus instruits, connaissent mieux les techniques de vente et, grâce aux médias et aux groupes de bénévoles, disposent de meilleurs moyens de communication qu'à l'époque de l'entrée en vigueur de ces règlements. De plus, l'industrie semble davantage prête à fournir des renseignements exacts sur les produits (voir la partie suivante) et il existe très peu de produits de consommation qui proviennent d'industries caractérisées par l'absence de concurrence.

3. L'autoréglementation en matière de publicité

Un certain nombre d'associations commerciales canadiennes ont établi des codes ou des lignes directrices en matière de pratiques publicitaires pour aider leurs membres à éviter la publicité trompeuse. Cette forme d'autoréglementation ne s'inspire pas seulement d'un désir de respecter la loi, mais également de l'intérêt économique commun des membres, qui cherchent ainsi à éviter que la réputation de l'industrie ne soit ternie par les annonces trompeuses de l'un d'entre eux. Voici la liste de certains produits régis par un code de publicité :

Produits	Association
Cosmétiques, produits de toilette et parfums	L'Association canadienne des cosmétiques, produits de toilette et parfums
Médicaments en vente libre	Le Conseil des normes de la publicité
Produits horticoles	Le Conseil des normes de la publicité
Produits d'hygiène féminine	L'Association canadienne des radiodiffuseurs
Aliments (publicité comparative)	Le Conseil des normes de la publicité

Le Conseil des normes de la publicité publie aussi le "Code canadien des normes de la publicité" et l'Association canadienne des

radiodiffuseurs, le "Code de la publicité radiodiffusée destinée aux enfants".

Le nombre croissant de codes semblables (dont l'application repose en grande partie sur la persuasion morale et l'entente tacite des membres de s'y conformer) indique une sensibilisation accrue de l'industrie canadienne aux avantages qui peuvent découler de renseignements suffisants et exacts sur les produits et, partant, (sauf en matière de santé ou de sécurité) une atténuation des besoins qui justifient l'intervention de l'État dans ce domaine depuis deux décennies.

4. La législation provinciale sur la protection des consommateurs

Bon nombre de provinces ont adopté et appliquent énergiquement des lois visant à prévenir le "crime économique" ou les "pratiques commerciales déloyales" et à aider les consommateurs à obtenir dédommagement.

Ces lois ne font pas double emploi avec la législation appliquée par les programmes des produits de consommation et des pratiques commerciales du ministère de la Consommation et des Corporations, puisqu'elles n'imposent pas de normes de divulgation par voie de réglementation, ni de sanctions pénales en cas de violation d'une disposition légale. Ces lois établissent plutôt de nouveaux droits contractuels qui peuvent être invoqués devant les tribunaux civils par les consommateurs eux-mêmes. Certaines lois habilitent les autorités à demander une ordonnance d'interdiction dans les cas de pratiques frauduleuses. Cela tient largement au fait que les lois provinciales découlent du pouvoir constitutionnel des provinces de légiférer en matière de propriété et de droits civils et qu'elles sont vues comme le prolongement des textes législatifs sur les relations commerciales, qui sont du ressort des provinces en vertu du pouvoir susmentionné. Les lois fédérales découlent du pouvoir du gouvernement du Canada de réglementer les échanges et le commerce et de légiférer en droit criminel.

Bien que leurs modalités d'application diffèrent, les lois provinciales et fédérales ont le même objet : former des consommateurs avertis et des vendeurs honnêtes et ouverts, et rétablir ainsi l'équilibre du rapport de forces sur le marché, qui semble actuellement favoriser le vendeur.

Dans l'ensemble, la législation provinciale diffère de la législation fédérale en ce qu'elle ne vise pas tant à fonder une intervention directe de l'État qu'à promouvoir l'initiative personnelle ou collective des consommateurs par le renforcement ou la codification des droits du consommateur. De façon générale, les provinces n'ont pas renforcé les droits des acheteurs à d'autres niveaux du commerce que celui du détail.

Voici un résumé des lois provinciales pertinentes :

Législation	Application
Colombie-Britannique	
Trade Practices Act (1974). Les recours comprennent les poursuites civiles en vertu du droit des contrats, et même les poursuites quasi-pénales. La loi ne s'applique qu'aux "opérations avec des consommateurs".	Au cours des années 70, on a consacré beaucoup d'attention et d'efforts aux questions de publicité trompeuse. Depuis quelques années, la province a peu à peu délaissé ce domaine pour revenir à celui des pratiques déloyales de vente directe (par exemple, les fraudes en rénovation domiciliaire). L'application de la loi donne lieu à une vingtaine de poursuites par année et exige un budget d'environ 250,000 $.
Alberta	
Unfair Trade Practices Act (1975). Les recours se limitent à des décrets administratifs, et la loi ne s'applique qu'aux "opérations avec des consommateurs".	La province s'occupe de la publicité trompeuse par les sociétés provinciales, de même que des questions traditionnellement provinciales comme les pratiques dolosives et les pratiques déloyales de vente directe (par exemple, les réparations d'automobiles). La province ne donne habituellement pas suite aux plaintes déposées par les commerçants contre leurs concurrents.
Manitoba	
Il existe une loi sur la protection du consommateur qui porte, par exemple, sur la divulgation insuffisante en matière de crédit. Il n'y a toutefois aucune loi d'application générale sur la publicité trompeuse.	

Législation	Application
Terre-Neuve	
Trade Practices Act (1979). Il y a chevauchement partiel avec les dispositions sur la publicité trompeuse de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.	Recours à titre privé, avec le concours du directeur chargé d'appliquer la loi, mais qui ne semble toutefois pas avoir de personnel.
Nouveau-Brunswick	
La Loi sur la responsabilité et les garanties relatives aux produits de consommation codifie les droits des consommateurs en la matière. Il n'existe cependant aucune loi d'application générale qui vise les annonces commerciales trompeuses.	Poursuites à titre privé.
Saskatchewan	
Consumer Products Warranty Act. Il n'existe aucune loi d'application générale visant les annonces commerciales trompeuses.	Poursuites à titre privé.
Île-du-Prince-Édouard	
Business Practices Act (1977).	Droit d'intenter des poursuites en dommages-intérêts en cas de pratiques commerciales déloyales, y compris les annonces trompeuses (publiques et privées). Aucune mise en application effective. Il y a un directeur chargé d'appliquer la loi, mais il ne semble pas avoir de personnel.
Ontario	
La Loi sur les pratiques de commerce (1974). La loi ne s'applique qu'aux "opérations avec des consommateurs".	Les efforts des autorités provinciales portent surtout sur les pratiques commerciales frauduleuses, notamment en matière

Législation	Application
s'applique qu'aux "opérations avec des consommateurs".	pratiques commerciales frauduleuses, notamment en matière de réparation d'automobiles, de rénovation domiciliaire et de vente de terrains de villégiature. La province oeuvre très activement dans les domaines susmentionnés, auxquels elle affecte des crédits de 2,000,000 $. Les activités visant la publicité fausse et trompeuse sont très limitées et ne représentent que 5 % des ressources consacrées à ce domaine.
Nouvelle-Écosse	
Aucune	
Québec	
La Loi sur la protection du consommateur (1980).	La loi confère des droits aux particuliers et habilite les autorités à prendre des mesures d'interdiction. La province s'occupe des questions de publicité trompeuse de même que des domaines qui intéressent traditionnellement les provinces. La province demeure très active, bien que le nombre des poursuites ait baissé considérablement (de 150 par année à environ 25). De 25 à 30 personnes sont affectées à cette activité.

5. Les lois fédérales

Il existe un certain nombre de lois fédérales qui régissent la façon dont certains produits ou biens doivent être marqués, emballés et étiquetés. Dans bien des cas, ces lois contiennent aussi des interdictions relatives aux annonces trompeuses. Ces lois visent souvent des produits déterminés (par exemple, les aliments), à l'égard desquels

diverses catégories ou classes officielles ont été établies. Elles prévoient généralement qu'on ne peut marquer, emballer ou décrire les produits comme faisant partie d'une certaine catégorie ou classe, à moins que le produit en question ne soit conforme aux normes établies pour le produit, la catégorie ou la classe désigné. Certaines lois ont trait aux produits qui sont jugés dangereux. L'application des lois suivantes ne relève pas des programmes CCC 2 ou CCC 5.

	Loi et ministère chargé de son application	Objet
1.	Loi sur les banques (Finances Canada)	Régir la publicité des banques à l'égard du loyer de l'argent.
2.	Loi électorale du Canada	Interdire la publication de faux renseignements sur la personne ou la conduite des candidats.
3.	Loi sur le droit d'auteur (Consommation et Corporations Canada)	Interdire de porter sciemment atteinte au droit d'auteur protégeant les oeuvres littéraires, dramatiques, musicales ou graphiques.
4.	Code criminel (Procureurs généraux des provinces)	Interdire les loteries, la contrefaçon de marques de commerce, la substitution, la reproduction de monnaie canadienne à des fins de publicité, etc.
5.	Loi sur les produits dangereux (Consommation et Corporations Canada)	Réglementer la publicité de certains produits dangereux.
6.	Loi sur la défense nationale Loi sur la Gendarmerie royale canadienne	Interdire l'utilisation non autorisée de l'expression "Forces canadiennes", des insignes militaires, de même que des noms de la GRC ou de ses membres et de ses insignes.
7.	Loi sur les marques de commerce (CCC)	Interdire les descriptions fausses ou trompeuses, qui pourraient créer de la confusion entre les produits ou les services fournis par des concurrents. Interdire l'utilisation non autorisée des

Loi et ministère chargé de son application	Objet
	écussons, drapeaux, marques, etc., officiels.
8. Loi sur les poids et mesures (CCC)	Réglementer les indications données sur les produits ou les emballages en matière de quantité, de volume, etc.

Cette présentation sommaire des lois se fonde en grande partie sur les données d'une recherche faite par la Division des pratiques commerciales.

Voici les lois ayant trait aux renseignements sur les produits qui sont du ressort des programmes dont il est question :

Loi et ministère chargé de son application	Objet
Loi sur la radiodiffusion (C.R.T.C., CCC 2)	Réglementer la publicité des boissons alcoolisées, des aliments et drogues et des médicaments brevetés.
Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation (CCC 2)	Réglementer les descriptions faites sur les "produits pré-emballés".
Loi des aliments et drogues (Santé et Bien-être social Canada, CCC 2)	Interdire certaines formes de publicité relativement aux aliments, aux drogues, aux instruments médicaux et aux cosmétiques.
Loi sur la marque de commerce nationale et l'étiquetage exact (CCC 2)	Interdire d'annoncer faussement qu'une marchandise porte la marque de commerce nationale.
Loi sur l'étiquetage des textiles (CCC 2)	Interdire de faire la publicité de certains articles textiles autrement qu'en conformité avec la Loi.
Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (CCC 5)	Interdire la publicité trompeuse, de même que certaines pratiques comme les ventes à prix d'appel,

Loi et ministère chargé de son application	Objet
	le double étiquetage et les ventes pyramidales.

SÉCURITÉ DES PRODUITS CCC 4

Objectif

1. Veiller à ce que soit reconnu, sur le marché, le droit du public à connaître les dangers que posent les produits chimiques d'usage ménager et les autres produits.

2. Interdire ou réglementer tout produit dont l'étiquette ou autre source d'information sur les dangers d'utilisation n'est pas jugée conforme aux exigences de sécurité prévue par la Loi.

Document habilitant

Loi sur les produits dangereux (1969)

Description

Ce programme, qui fait partie du Bureau de la consommation du ministère de la Consommation et des Corporations, a pour objet l'application de la Loi sur les produits dangereux et de ses règlements, ainsi que le contrôle des programmes volontaires des entreprises pour protéger le public contre les produits dangereux sur le marché. À cette fin, le programme incite les entreprises et les importateurs à commercialiser des produits dont la conception n'offre, au départ, aucun danger, en vue de réduire au minimum la nécessité d'une intervention réglementaire et cherche à sensibiliser les consommateurs à la question de la sécurité. Soutenu par des inspections sur le terrain et d'autres activités de contrôle, il détermine les dangers attribuables aux produits de consommation, propose des règlements, au besoin, et voit à ce que les produits non conformes soient retirés du marché.

La Loi a trait à ce qu'on appelle généralement les biens de consommation et fait expressément mention de catégories de produits comme les produits ménagers et horticoles, les produits à usage personnel, les produits utilisés dans les sports ou les loisirs et ceux destinés aux enfants. Elle mentionne également, sans préciser leur utilisation finale, les produits toxiques, inflammables, explosifs et corrosifs, mais exclut de son champ d'application les aliments, les drogues, les cosmétiques, les produits antiparasitaires, les substances radioactives et les explosifs, au sens où l'entend la Loi sur les explosifs. Trente-cinq produits font l'objet d'interdiction (par exemple, les pigments à base de plomb dans la peinture et l'amiante dans les textiles) et 36 autres font l'objet d'une réglementation en vertu de la Loi sur les produits dangereux (par exemple, les jouets et meubles pour enfants, les produits chimiques ménagers, pour ce qui est de leur étiquetage, et les textiles, relativement à leur inflammabilité). Les activités principales comprennent le recensement des dangers (par des essais en laboratoire et

l'analyse des données d'accident), la mise sur pied de programmes d'information des consommateurs et des commerçants et l'inspection des produits sur le marché en vue d'en assurer la conformité avec les règlements en vigueur.

Le programme est décentralisé, 46 % des années-personnes étant affecté aux bureaux de district et aux cinq bureaux régionaux; l'administration centrale est à Hull (Québec). Au besoin, on fait appel aux directeurs provinciaux des incendies, aux médecins légistes et à d'autres spécialistes pour régler des problèmes de consommation particuliers ou distribuer des documents d'information préventive. Santé et Bien-être social Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada et d'autres ministères fédéraux fournissent également, au besoin, une aide spécialisée dans les domaines scientifique, médical et autres.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	90	87	89	89	89	89
Dépenses de fonct.						
- Traitements	2,428	2,740	3,440	3,260	3,260	3,260
- F & E	795	729	770	878	878	878
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						
- Adm. centrale	129	292	234	218	218	218
- Régions			11	123	123	123

Problèmes

Dans l'ensemble, le programme est bien accueilli et obtient l'appui des entreprises et des consommateurs. Toutefois, certains représentants des entreprises pensent que le programme a nui à la mise en marché de nouveaux produits et établi une discrimination à l'égard des produits de consommation importés. Depuis un certain temps déjà, les représentants des consommateurs s'inquiètent que les dangers attribuables aux produits de consommation ne soient pas systématiquement recensés et que, par conséquent, le champ d'application de la réglementation soit peut-être trop restreint.

Le Ministère estime que le programme a réussi à réduire le nombre d'accidents attribuables aux produits dangereux et, par là, le coût, pour la société, des soins de santé, mais il admet qu'il n'existe aucun moyen systématique ou statistique de déterminer si le programme produit le meilleur résultat possible et s'il utilise la meilleure combinaison d'instruments de réglementation. Il estime en outre que, compte tenu du niveau des ressources actuelles, le mode de fonctionnement du programme

doit être réactif plutôt que dynamique. Le Ministère fait observer que, dans la plus grande mesure possible, les règlements sont élaborés en étroite collaboration avec les représentants des entreprises et des consommateurs et que les responsables ministériels cherchent en priorité à inciter les fabricants et les détaillants à s'y conformer volontairement. Le programme ne chevauche pas les activités provinciales ou municipales. Aucune province n'a formulé de commentaires négatifs.

Observations

Dans le programme, l'accent mis sur la consultation, la conformité volontaire et l'autoréglementation de l'industrie au moyen de normes volontaires favorise l'uniformité et le sens du civisme. S'il est vrai que l'innovation se ressent quelque peu de la réglementation en vigueur, ce phénomène est atténué grâce à l'importance accordée à l'élaboration par consultation de normes axées sur le rendement, plutôt que sur la conception ou la formule des produits. Le coût des activités de contrôle de conformité semble peu élevé. Le programme lui-même demeure réactif, ses activités étant souvent tributaires des problèmes soulevés par les médias. Cela peut également contribuer à restreindre son champ d'application. En l'absence d'un processus systématique de recensement des dangers que posent les produits de consommation et d'une base complète et à jour de données sur les accidents attribuables à ces produits (comme celle qui existe actuellement aux États-Unis), le programme s'expose à devoir dépendre d'une information sélective qui peut mal indiquer quels sont les problèmes. Comme plusieurs ministères fédéraux administrent des programmes sur les produits dangereux, il se peut qu'il y ait des lacunes dans la réglementation et que les consommateurs pensent, à tort, que tous les produits dangereux sont réglementés.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

A) Pour étendre la portée du programme

1. Accorder la priorité à l'élaboration de systèmes indexés de renseignements sur les produits et d'une base de données sur les accidents attribuables aux produits de consommation en vue d'assurer une action de réglementation plus dynamique.

2. Renseigner davantage les consommateurs sur les secteurs non réglementés par le programme en vue de favoriser :
   (i) une plus grande initiative de la part des consommateurs dans les cas où elle est nécessaire;
   (ii) ou l'autoréglementation de l'industrie.

3. Afin de renforcer les activités de contrôle et d'application de la loi, donner une grande publicité aux cas de non-respect des règlements pour inciter les industries sensibles à la publicité (par exemple, l'industrie du jouet) à assumer, au moyen de l'autoréglementation, une plus grande responsabilité dans la réduction des dangers que posent leurs produits.

B) <u>Pour améliorer le champ d'application des programmes fédéraux sur les produits dangereux</u>

1. Prendre des mesures pour éliminer le morcellement de la réglementation fédérale sur les produits dangereux et, au besoin, confier à un seul ministère la responsabilité d'appliquer l'ensemble de la législation fédérale sur les produits dangereux.

2. Pour ce qui est des projets de réglementation non visés par l'Évaluation des incidences socio-économiques, mettre au point une méthode d'analyse socio-économique générale moins détaillée et moins coûteuse, qui tiendrait compte des points suivants :
   (i) la mesure dans laquelle le projet pourrait donner lieu à une hausse du prix des produits et, par là, inciter les entreprises à se soustraire au règlement;
   (ii) la mesure dans laquelle le projet créerait une barrière non tarifaire;
   (iii) la mesure dans laquelle le problème pourrait tout aussi bien être réglé grâce à une meilleure ou à une plus grande divulgation de renseignements sur les produits.

3. Mener une évaluation interministérielle de l'ensemble des programmes fédéraux de réglementation des produits dangereux en vue d'établir :
   i) l'échelle de priorité pour l'affectation des ressources à ces programmes;
   ii) si la combinaison des divers programmes existants répond adéquatement à l'ensemble des besoins de réglementation de la société dans ce domaine.

Objectif

Créer un cadre institutionnel propice à la bonne marche des affaires et à l'accroissement du capital. Réglementer la constitution et l'existence des corporations fédérales. Maintenir l'ordre et l'équité dans le milieu des affaires.

Documents habilitants

Loi sur les sociétés commerciales canadiennes
Loi sur les corporations canadiennes

Description

La Direction des corporations fait partie du Bureau des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations. À l'exception des intermédiaires financiers, toutes les sociétés commerciales fédérales, y compris les sociétés d'investissement et de petits prêts, sont constituées en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

La Direction est chargée d'appliquer plusieurs lois fédérales, dont la Loi sur les corporations canadiennes et la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Toutes les sociétés commerciales canadiennes sont constituées en vertu de cette dernière loi, y compris les sociétés d'investissement et de petits prêts. La Loi sur les corporations canadiennes s'applique à la constitution et au fonctionnement de toutes les corporations fédérales sans but lucratif. Outre qu'il offre les instruments juridiques de constitution en société, le programme joue un rôle de contrôle et de réglementation en vue d'assurer le respect de la Loi et de ses règlements sur des points comme le dépôt annuel des états financiers et les opérations entre initiés. Le programme porte aussi sur l'assouplissement des prescriptions de divulgation publique dans les cas où les conditions du marché l'exigent et fait enquête sur les plaintes d'abus des droits des actionnaires minoritaires, sur les activités commerciales inhabituelles et sur les méfaits.

Le nombre total des sociétés sous régime fédéral est passé de 81,000 à 155,000 entre 1979 et 1983. Actuellement, le programme reçoit 2,800 statuts constitutifs, 12,000 dépôts légaux et 11,000 demandes de renseignements par mois, en moyenne.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	63	61	56	59	59	59
Dépenses de fonct.						
- Traitements*	1,600	1,600	1,600	1,700	1,700	1,700
- F & E	500	500	700	400	400	400
- Autres dép.						
Recettes**	6,300	7,800	8,300	17,700	17,700	17,700
Subsides	AUCUN					
Immobilisations	0	5	8	8	8	8

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés.

** En supposant l'augmentation des droits, par décret du conseil, qui prendrait effet en 1985-1986

Problèmes

Le principe du programme n'est pas mis en cause. Le nombre croissant de constitutions en société sous le régime de la loi fédérale indique une préférence croissante à cet égard dans le milieu des affaires.

Le Ministère estime que le programme ne comporte aucun problème important. Toutefois, à la suite de discussions avec les provinces, le Ministère envisage d'élever le seuil d'application des dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes en matière d'offres publiques d'achat afin d'harmoniser ces dispositions avec les lois provinciales sur les valeurs mobilières et les sociétés. Le Ministère a aussi l'intention de demander des modifications de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes afin de rendre les pouvoirs du Directeur des corporations conformes à la Charte des droits et libertés et de préciser certaines de ses exigences de conformité et de dépôt de rapports.

Le Ministère propose une hausse des droits de constitution en société sous le régime de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes afin d'encourager les entreprises qui n'ont pas des buts ou des activités d'envergure nationale à se constituer en vertu de lois provinciales.

L'automatisation accrue de la mise en oeuvre du programme, combinée à la privatisation des activités de recherche des raisons sociales, a permis d'absorber un accroissement sensible de la charge de travail sans que les besoins en ressources n'augmentent.

Toutes les provinces ont leurs propres lois régissant les sociétés. La décision d'une entreprise de se constituer en société sous régime provincial ou sous régime fédéral est en grande partie déterminée par l'ampleur prévue des activités interprovinciales de l'entreprise et par la souplesse, les droits et les obligations découlant des régimes en question. Par conséquent, il existe un choix, mais non un double emploi entre les régimes provinciaux et fédéral de constitution en société. En revanche, au chapitre des valeurs mobilières, il existe un certain chevauchement des règles visant les opérations boursières aux termes de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes et des lois provinciales.

Observations

Le programme constitue un cadre juridique essentiel pour les entreprises et les organismes sans but lucratif ayant des activités d'envergure nationale et est bien accueilli par le secteur privé.

Ce cadre demeurera pertinent et utile à condition que des modifications d'ordre technique y soient apportées en temps voulu.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réviser les pratiques parlementaires de façon à prévoir une procédure accélérée pour les textes législatifs relativement non controversés ou d'ordre technique qui ne peuvent faire l'objet d'une adoption rapide en vertu de la Loi corrective de 1977.

2. Accorder la priorité à l'adoption des modifications actuellement proposées par CCC dans le cadre du plan législatif de 1985-1986.

Objectif

Rétablir à un état productif les ressources qui sont gelées par l'insolvabilité des entreprises. Assurer un traitement juste et équitable des débiteurs et des créanciers. Prévenir les fraudes dans l'administration de l'actif des faillis.

Documents habilitants

Loi sur la faillite et dispositions du Code criminel ayant trait à la fraude commerciale

Description

La Direction des faillites fait partie du Bureau des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations. Sous la direction du Surintendant des faillites, elle contrôle l'administration des faillites au Canada. En vertu de la constitution, la faillite et l'insolvabilité relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. Toutefois, certains pouvoirs peuvent être dévolus aux provinces; celles-ci, par exemple, sont chargées d'appliquer les dispositions de la Loi ayant trait au paiement des dettes. La Direction des faillites régit le processus de la faillite, délivre les permis aux syndics, supervise leur action et mène des enquêtes en vue de détecter les infractions à la Loi sur les faillites ou au Code criminel.

En mars 1984, 575 syndics indépendants et 100 sociétés de syndics étaient inscrits auprès de la Direction. Le nombre de faillites s'est accru au Canada durant les années 70 et au début des années 80, atteignant en 1982-1983, au plus fort de la récession, le taux annuel sans précédent de 43,000. Selon les estimations, il y aura 33,000 faillites en 1984-1985.

Les services de réglementation offerts en vertu du programme comprennent l'enregistrement des faillites, la présidence des réunions de créanciers, l'examen des faillis, la délivrance de permis aux syndics, les vérifications comptables et les conseils aux petits débiteurs.

Ces services sont offerts dans 15 bureaux régionaux et bureaux de district répartis à travers le Canada. L'administration de l'actif des faillis est assurée par des syndics privés.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	153	146	143	143	143	143
Dépenses de fonct.						
- Traitements*	3,700	4,400	4,600	5,100	5,100	5,100
- F & E	900	900	1,200	1,400	1,300	1,300
- Autres dép.						
Recettes**	1,700	1,800	1,400	3,800	3,800	3,800
Subsides	AUCUN					
Immobilisations	21	74	18	18	18	18

* À l'exception des avantages sociaux des employés.

** En supposant l'augmentation des droits, par décret du conseil, qui prendrait effect en 1985-1986.

Problèmes

La nécessité d'une loi nationale sur la faillite n'est pas mise en doute. Les représentants du Ministère et du secteur privé s'entendent toutefois pour dire qu'une révision de la Loi s'impose.

Les représentants du secteur privé ont soulevé les points suivants :

(1) Le seul fait qu'elles appartiennent à l'État ne devrait pas conférer aux sociétés de la Couronne préséance sur d'autres créanciers.

(2) Privilégier, par rapport aux créanciers garantis, les employés d'une entreprise en faillite, de sorte qu'ils puissent toucher une plus forte proportion des salaires et des avantages sociaux qui leur sont dus, moyennant un montant maximal par employé.

(3) À l'exemple de la législation américaine, la Loi devrait permettre toutes sortes de restructurations, hormis celles qui constitueraient une liquidation, pour sauver les entreprises insolvables.

(4) Les fournisseurs qui n'ont pas été payés devraient avoir le droit de reprendre leurs marchandises.

(5) Il aurait peut-être lieu de réglementer l'exercice du droit d'un créancier qui, faisant valoir une obligation contractée par l'entreprise débitrice, dépose une requête de mise en faillite, afin de protéger équitablement les intérêts de tous les créanciers lorsqu'une telle requête n'est ni réalisable, ni souhaitable.

(6) Il aurait peut-être lieu d'établir des règles spéciales pour les aagriculteurs et pêcheurs insolvables.

Le Ministre a donc proposé que la révision de la Loi soit inscrite au programme législatif ministériel de 1985-1986. Le gouvernement précédent avait déposé des modifications législatives, mais celles-ci n'ont pas été adoptées.

Même si le nombre de faillites a doublé au cours des cinq dernières années, la productivité du programme s'est accrue de 204 %, tandis que le nombre total d'années-personnes diminuait de 38, surtout à cause de l'attrition.

Observations

On reconnaît généralement qu'une loi sur la faillite qui prévoit une liquidation ordonnée des entreprises insolvables et qui en facilite le déroulement favorise le développement économique et l'initiative des entrepreneurs en permettant la création d'un plus grand nombre de petites entreprises et en améliorant les possibilités de crédit commercial pour les nouvelles entreprises.

Même si la Loi n'a pas suscité de critiques quant à son objet général ou à ses modalités d'application, il est clair qu'elle a été dépassée par l'évolution de la réalité commerciale et des attitudes concernant le traitement équitable des créanciers.

Le recours sans cesse plus courant à des ententes à l'amiable dans les faillites commerciales indique que cette loi cadre perd de sa pertinence. De tels arrangements ne garantissent pas nécessairement le traitement équitable et démocratique de tous les créanciers. Ils risquent plutôt d'avantager les créanciers les plus influents, qui sont en mesure de négocier et d'appliquer de telles ententes.

De l'avis du Groupe d'étude, la Loi sur la faillite doit être révisée, à défaut de quoi le public en viendra à mettre en doute l'équité du mécanisme légal déterminant l'ordre de priorité des créanciers et la pertinence de cette loi dans le monde des affaires.

Il importe toutefois de reconnaître que la Loi sur la faillite ne pourra jamais satisfaire entièrement toutes les parties concernées puisqu'elle cherche à concilier les droits concurrents des créanciers.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Accorder priorité à l'adoption rapide des modifications de cette importante loi cadre.

2. Établir, pour les prochaines années, un calendrier parlementaire qui accorderait une préférence nette aux lois capitales touchant l'économie.

DROIT D'AUTEUR ET DESSINS INDUSTRIELS CCC 12

Objectif

Accorder des droits de propriété intellectuelle équitables et exclusifs.

Documents habilitants

Loi sur le droit d'auteur et Loi sur les dessins industriels

Description

Le Bureau du droit d'auteur et des dessins industriels fait partie du Bureau des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations.

Le Bureau est chargé d'enregistrer, conformément aux dispositions de la loi, les droits d'auteur sur les oeuvres artistiques, dramatiques, littéraires ou musicales originales et les dessins industriels qui consistent en une forme, un motif ou une ornementation de caractère original utilisé dans un produit industriel et de conserver les archives d'enregistrement. Chaque année, il étudie environ 8,400 demandes de certificat de droit d'auteur et 1,560 demandes d'enregistrement de dessin industriel.

La législation sur le droit d'auteur et les dessins industriels a pour objet de protéger les droits de propriété intellectuelle de la même façon que la common law protège les biens immobiliers. Le droit d'auteur existe dès qu'une oeuvre est créée et il reste en vigueur pendant toute la vie du créateur et durant les cinquante années qui suivent son décès. L'enregistrement aux termes de la Loi permet aux particuliers de faire respecter leurs droits d'une façon plus commode et moins coûteuse. La protection des dessins industriels est accordée pour cinq ans et peut être renouvelée pour une seconde période de cinq ans.

La Commission d'appel du droit d'auteur fixe les redevances qui doivent être payées aux titulaires du droit d'auteur protégeant les oeuvres musicales.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	15	15	14	14	14	14
Dépenses de fonct.						
- Traitements*	400	400	500	500	500	500
- F & E	100	100	100	100	100	100
- Autres dép.						
Recettes**	600	700	600	1,400	1,400	1,400
Subsides	AUCUN					
Immobilisations	200	600	000	200	200	200

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés.

** En supposant l'augmentation des taxes, par décret du conseil, qui prendrait effet en 1985-1986.

Problèmes

Le principe d'accorder, sous une forme quelconque, des droits de propriété en vue de protéger les revenus tirés d'une activité créatrice n'est nullement contesté. Depuis de nombreuses années, les groupements d'artistes et d'autres créateurs font valoir que l'évolution technologique et la restructuration de l'industrie ont pour effet de rétrécir le champ des activités intellectuelles et artistiques protégées par les droits de propriété en vertu de la Loi sur le droit d'auteur. Les éditeurs, radiodiffuseurs et autres revendeurs d'oeuvres artistiques ont soutenu qu'il n'était pas nécessaire d'étendre les droits de propriété intellectuelle parce que la concurrence à laquelle ils se livrent pour acquérir des produits artistiques de valeur permet maintenant aux artistes d'obtenir des redevances satisfaisantes. En outre, les exploitants des oeuvres sont mécontents de ce que le gouvernement réétudie continuellement la pertinence de la Loi sur le droit d'auteur, sans jamais la modifier pour autant, et que cette révision permanente engendre de l'incertitude sur le marché.

Le précédent gouvernement a déposé un livre blanc sur la réforme du droit d'auteur qui était parrainé conjointement par le ministre de la Consommation et des Corporations et le ministre des Communications. Leurs successeurs ont repris le même document, non à titre de livre blanc ou de livre vert, mais comme document de travail, et l'ont déposé devant le Parlement afin de le faire examiner en comité. Dans ce document, on propose de créer de nouveaux droits et de redéfinir certains droits actuels en vue d'augmenter le revenu des créateurs. Voici les points qui pourraient soulever le plus de controverse :

a) l'obligation de verser des redevances au titulaire du droit d'auteur pour la retransmission par les ondes de l'oeuvre;

b) le projet de conférer le droit d'auteur aux employés qui créent une oeuvre dans le cadre de leur emploi, plutôt qu'à leur employeur;

c) le renforcement du contrôle que pourra exercer un créateur sur les modes d'exploitation de son oeuvre.

Aucun commentaire n'a été formulé relativement aux activités de la Commission d'appel du droit d'auteur.

Observations

Les propositions précises sur la réforme du droit d'auteur sont à la fois nombreuses et complexes. Jusqu'à maintenant, les producteurs d'oeuvres créatrices (qui jouissent du droit d'auteur) et les revendeurs de ces oeuvres (qui versent des redevances pour exploiter les oeuvres produites) ne semblent pas avoir trouvé un terrain d'entente. De plus, les principaux ministères concernés par la question ne semblent pas d'accord pour dire si la révision du droit d'auteur doit être vue comme un élément d'une politique culturelle (suivant laquelle les redevances payées par les exploitants remplaceraient les subventions de l'État) ou d'une politique globale de développement économique (visant à encourager la revente ou l'exploitation facile et peu coûteuse des oeuvres culturelles et, par le fait même, la diffusion d'idées nouvelles) qui reposerait davantage sur les ententes contractuelles entre les créateurs et les exploitants de leurs oeuvres.

Afin de dissiper l'incertitude qui plane actuellement quant au rôle futur du droit d'auteur et de préciser sa relation avec les nouvelles techniques de communication de masse, un réexamen définitif s'impose sans délai. Selon le Groupe d'étude, un comité parlementaire, disposant de fonds suffisants pour retenir les services de spécialistes dans le domaine, serait l'organisme tout désigné pour cette tâche.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Modifier la Loi sur le droit d'auteur au début de 1986, au plus tard.

2. Fournir des fonds au Comité permanent des communications et de la culture, qui étudiera la réforme du droit d'auteur, pour lui permettre d'engager des spécialistes. Fixer une date limite assez proche pour le rapport du Comité.

3. Faire en sorte que la loi modifiée fasse l'objet d'une révision tous les dix ans, en y insérant une disposition de temporarisation.

BREVETS CCC 13

Objectif

1. Favoriser l'invention au Canada et à l'étranger en octroyant des droits exclusifs de propriété intellectuelle.

2. Faciliter la diffusion de l'information technique parmi les utilisateurs canadiens éventuels.

Document habilitant

Loi sur les brevets

Description

Le Bureau des brevets est responsable de tous les aspects de la Loi : examen des demandes de brevet, octroi des droits, inscription des brevets délivrés et tenue des dossiers pour la recherche des brevets canadiens et étrangers en vigueur. Environ 20 millions de brevets sont contenus dans les dossiers. Chaque année, près de 26,000 demandes de brevet sont déposées et environ 22,000 brevets sont délivrés, dont 95 % à des étrangers. En retour, les Canadiens peuvent obtenir des brevets de pays étrangers.

Un brevet peut être vu comme un contrat passé entre un inventeur et l'État. En échange d'un monopole restreint de réalisation et de vente d'un produit ou d'un procédé pour une période déterminée, l'inventeur consent à rendre publique une information technique présentant une valeur commerciale. La durée du brevet canadien est de 17 ans à compter de sa délivrance.

Une invention peut être protégée par un brevet si le Bureau des brevets est convaincu qu'elle est nouvelle, utile et commercialement exploitable.

Le Bureau des brevets classe et examine les demandes de brevet et publie hebdomadairement la liste des brevets délivrés. Il facilite en outre la diffusion publique des renseignements divulgués dans les brevets, mène des recherches sur la technologie et communique des évaluations et des prévisions d'activités scientifiques ainsi que des renseignements d'ordre technique. Il examine et traite les demandes de licence obligatoire. Enfin, le Bureau des brevets diffuse de l'information technique.

Les services sont centralisés dans la RCN, quoique les demandes peuvent être déposées aux bureaux régionaux du Ministère. Dans la

majorité des cas, des agents de brevets (avocats) représentent, à titre privé, les demandeurs dans leurs démarches auprès du Bureau.

Le Canada est signataire de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle et adhère également à des traités internationaux sur les brevets.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	332	269	264	268	268	268
Dépenses de fonct.						
- Traitements	8,400	8,100	8,600	9,200	9,200	9,200
- F & E	900	900	900	1,700	1,500	1,500
- Autres dép.						
Recettes	13,900	14,000	13,000	25,400	25,400	25,400
Subsides	AUCUN					
Immobilisations	35	41	27	30	30	30

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés.

** En supposant l'augmentation des taxes, par décret du conseil, qui prendrait effet en 1985-1986.

Problèmes

Les fabricants de médicaments brevetés s'opposent énergiquement depuis bon nombre d'années aux dispositions de la Loi qui rendent obligatoire, au Canada, l'octroi de licences d'exploitation de leurs brevets de médicaments. À leur avis, ces dispositions entraînent une baisse de leurs activités de recherche-développement au Canada et une perte correspondante d'emplois de haute technologie, ainsi qu'une diffusion moins large des techniques dans le domaine des sciences de la santé. Par contre, les consommateurs et certaines provinces prônent le maintien de ces dispositions, parce qu'elles ont permis le développement au Canada d'une industrie de médicaments génériques peu coûteux et qu'elles ont par conséquent fait baisser le coût des soins de santé. D'autres provinces se déclarent toutefois favorables à l'abolition des dispositions concernant les licences obligatoires et au recours à d'autres moyens pour maintenir à des niveaux peu élevés le coût des médicaments.

Le Ministère soutient que la loi, dans sa forme actuelle, ne donne pas un mandat suffisamment clair au Bureau des brevets pour élaborer un programme de diffusion active de la masse de renseignements publics d'ordre technique en prenant comme modèle le bureau des brevets du Japon. Il en résulte, selon lui, que le régime canadien des brevets ne remplit pas son rôle en matière de diffusion des renseignements propres à accélérer le progrès technologique et à empêcher la répétition inutile

des activités de recherche-développement (puisque les chercheurs seraient plus au courant des inventions et découvertes déjà faites).

À l'heure actuelle, il faut en moyenne 34 mois pour obtenir un brevet au Canada. Or, le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a calculé qu'un examinateur prend en moyenne une demi-journée pour établir si une invention est unique dans le monde. Le Bureau se fie habituellement à l'examen effectué par les autorités américaines, qui doit être annexé à la demande de brevet. Quatre-vingt pour cent des demandes de brevet déposées au Canada ont leur équivalent aux États-Unis. Les autres sont en très grande partie des demandes de brevet déjà agréées dans d'autres pays. Moins de 500 demandes de brevet, par année, sont déposées uniquement au Canada. Le Ministère a dressé une liste de modifications législatives relativement mineures qui pourraient, selon lui, améliorer l'efficacité du programme. Les modifications proposées recueillent l'appui du secteur privé.

Observations

L'octroi de licences obligatoires d'exploitation des brevets de médicaments a fait l'objet d'une enquête spéciale (Commission Eastman), dont le rapport sera publié sous peu. Le Ministère prévoit faire adopter un texte législatif dans ce domaine au cours de l'année. Les licences obligatoires ont maintenu le coût des médicaments à des niveaux peu élevés. Les études publiées par CCC indiquent que relativement peu d'emplois sont en cause et que, sur une base actualisée, les activités de recherche-développement de l'industrie des médicaments brevetés n'ont pas ralenti au Canada depuis l'adoption de la mesure en 1969.

Le projet d'utiliser le Bureau des brevets comme centre de diffusion de l'information technique doit être envisagée dans le contexte de l'actuelle multiplicité des sources spécialisées d'information technique, y compris le CNR, qui reçoivent des fonds publics. L'informatisation des dossiers du bureau des brevets américain à cette fin s'est révélée très coûteuse. L'établissement d'une liaison entre le Bureau des brevets et les banques de données techniques du CNR pourrait être plus utile et moins coûteux. L'accès électronique à des banques de données techniques aux États-Unis constituerait aussi un pas important dans cette direction.

Selon le Groupe d'étude, beaucoup des recherches faites par les examinateurs de brevets au Canada font double emploi avec les recherches de leurs homologues dans d'autres pays industrialisés; cette situation pourrait être rectifiée par l'adhésion du Canada à un accord international de mise en commun de brevets.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Afin d'améliorer la bonne marche du programme (par ordre décroissant d'importance)

   a) Donner au Bureau des brevets le mandat d'élaborer un programme de diffusion de l'information en collaboration avec d'autres banques de données techniques canadiennes et étrangères (aucune mesure législative ne serait requise). Concevoir le programme de façon que les entreprises privées puissent en assurer l'application, comme c'est le cas de la recherche des raisons sociales.

   b) Ratifier le Traité de coopération en matière de brevets afin de réduire le double emploi des recherches des examinateurs.

   c) Porter à 20 ans, à partir de la date de dépôt de la demande, la durée de la protection conférée par un brevet afin de se conformer à la pratique dans la plupart des pays industrialisés et de favoriser l'exploitation rapide des inventions.

   d) Adopter une structure double de taxes sur les brevets en vertu de laquelle les taxes seraient réduites pour les petites entités.

2. Concernant les licences obligatoires

   a) Déposer un projet de loi à l'automne afin de donner suite aux recommandations de la Commission Eastman.

   b) Autres options :
      (i) Établir le montant des redevances que toucheraient les titulaires de brevets de médicaments en fonction de l'importance de leurs activités de recherche-développement au Canada, exception faite de celles consacrées à l'homologation des médicaments au Canada.
      (ii) Accorder une période d'exclusivité limitée au titulaire d'un brevet de médicament, après la première commercialisation du médicament.
      (iii) Dispenser de l'obligation d'octroyer des licences les entreprises qui ont un bon rendement et qui montrent un engagement à garder les prix bas.

MARQUES DE COMMERCE CCC 14

Objectif

Accorder des droits de propriété intellectuelle équitables et exclusifs en conférant un droit exclusif, opposable en droit privé, d'utiliser une marque de commerce pour distinguer les biens et les services d'une entreprise sur le marché.

Document habilitant

Loi sur les marques de commerce

Description

Ce programme est administré par le Bureau des corporations du ministère de la Consommation et des Corporations. Le Bureau des marques de commerce reçoit et examine les demandes d'enregistrement d'un "mot, symbole ou image ou combinaison de ces éléments qui sert à distinguer les biens et les services d'un particulier ou d'un organisme" de ceux des autres sur le marché. Environ 16,500 demandes d'enregistrement de marques de commerce et 16,700 demandes d'enregistrement d'usagers sont déposées chaque année. La durée initiale d'une marque de commerce est de 15 ans, mais elle peut être renouvelée indéfiniment tous les 15 ans. Les services de réglementation offerts comprennent l'émission de certificats d'enregistrement de marques de commerce et d'usagers inscrits ainsi que de pièces de validité. L'utilité de ce programme tient à ce qu'il promeut la bonne volonté des entreprises et crée un moyen commode de distinguer les produits d'un fournisseur sur le marché. Les activités du programme comprennent le traitement des demandes d'enregistrement de marques de commerce et d'usagers et la diffusion de renseignements aux termes de la loi et en réponse aux demandes du public. Le personnel du programme examine les demandes d'enregistrement des marques de commerce et des usagers, publie une revue hebdomadaire contenant les marques approuvées et tient une salle de recherche publique. La gestion des services est centralisée dans la Capitale nationale, mais les demandes peuvent être déposées dans les bureaux régionaux du Ministère. Dans la plupart des cas, des agents de marques de commerce (avocats) représentent à titre privé les requérants auprès du Bureau. La Commission des oppositions des marques de commerce tranche les différends concernant l'enregistrement des marques de commerce. Exception faite de l'activité d'arbitrage de la Commission des oppositions, le programme repose sur la vigilance des propriétaires des marques de commerces enregistrées à faire respecter leurs droits devant les tribunaux civils, pour empêcher, par exemple, l'utilisation par leurs concurrents de marques de commerce qui, à cause de leur similitude, pourraient créer de la confusion dans l'esprit du public. En 1983-1984, les ressources ont été accrues pour venir à bout d'un grave arriéré de demandes, maintenant résorbé.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	28	94	82	84	84	84
Dépenses de fonct.						
- Traitements*	700	2,800	2,700	2,900	2,900	2,900
- F & E	100	300	900	400	400	400
- Autres dép.						
Recettes	4,000	4,500	4,400	16,800	16,800	16,800
Subsides	AUCUN					
Immobilisations**	5	33	39	9	9	9

* À l'exclusion des avantages sociaux des employés.

** En supposant l'augmentation des taxes, par décret du conseil, qui prendrait effet en 1985-1986.

Problèmes

Le principe du programme nullement mis en cause. Quelque 18,000 demandes d'enregistrement de marques de commerce ont été déposées en 1983-1984 et il devrait y en avoir environ 19,500 en 1985-1986, ce qui indique un besoin accru de ce programme dans le secteur privé.

Toutefois, le coût par demande en 1983-1984 était d'environ 150 $ et il atteindra à peu près 185 $ en 1985-1986, ce qui constitue une augmentation réelle quand on tient compte de l'inflation. Au cours de la même période, le nombre approximatif des demandes en instance passera de 29,000 à 35,000, soit une hausse de 20 % reflétant un accroissement important du temps total de traitement des demandes.

Le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a calculé que, malgré l'amélioration du taux de traitement des demandes par année-personne, il faut quand même compter 19 mois en moyenne pour l'enregistrement d'une marque de commerce, dont 10 mois représentent le temps que la demande passe au Bureau des marques de commerce avant sa publication.

Observations

Le programme facilite le développement économique en permettant aux entreprises de distinguer, au moyen d'une marque facilement reconnue, les biens et services qu'elles offrent sur le marché et de protéger et accroître la réputation de leurs produits. Les marques de commerce servent à empêcher un fournisseur de "faire passer" ses produits pour ceux d'un autre, ce qui rend plus intéressante l'activité innovatrice pour les entrepreneurs. Comme la protection des droits découlant de l'enregistrement des marques de commerce incombe aux propriétaires des marques, elle ne coûte rien à l'État. Cette façon de procéder semble

offrir une protection satisfaisante au secteur privé. Elle est préférable à l'intervention de l'État parce qu'elle promeut le civisme.

Toutefois, le Groupe d'étude estime que des mesures devraient être prises pour améliorer l'efficacité du traitement des demandes au Bureau des marques de commerce. Les retards dans l'enregistrement de marques de commerce peuvent nuire à l'innovation des produits, à la création de nouvelles entreprises et à l'ensemble de l'activité commerciale, tout en facilitant la concurrence déloyale par les imitateurs.

À cet égard, le Groupe est d'accord avec le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises, qui propose l'adoption rapide du projet de modification de la loi, l'établissement et l'application de normes plus sévères pour le traitement des demandes et la mise sur pied d'un système de télécommunication pour le dépôt des demandes à partir des bureaux d'agents de marques de commerce.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Réviser les pratiques parlementaires de façon à prévoir une procédure accélérée pour les textes législatifs relativement non controversés ou d'ordre technique qui ne peuvent faire l'objet d'une adoption rapide en vertu de la Loi corrective de 1977.

2. Afin de réduire le temps de traitement des demandes, élaborer et respecter des normes de rendement pour le traitement des demandes.

MÉTROLOGIE LÉGALE - ÉLECTRICITÉ ET GAZ CCC 31

Objectif

Assurer l'exactitude de la mesure et l'équité dans le commerce de l'électricité et du gaz naturel conformément aux lois sur l'inspection de l'électricité et du gaz.

Documents habilitants

Loi sur l'inspection de l'électricité et Loi sur l'inspection du gaz, qui doivent être remplacées par la Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz, 1981 (pas encore promulguée).

Description

Le programme fait partie du Bureau de la consommation du ministère de la Consommation et des Corporations. Il établit et applique les normes de mesure, fixe les spécifications des appareils de mesure de l'énergie utilisés dans le commerce et approuve ces appareils, ajuste et certifie les étalons de mesure, vérifie les compteurs et le matériel accessoire afin d'en assurer l'exactitude et tranche les différends entre acheteurs et vendeurs d'électricité et de gaz.

Le programme est chargé de la mesure du gaz de la tête de puits au consommateur, y compris le gaz destiné à l'exportation, et de la mesure de l'électricité vendue des postes de transformation aux consommateurs, y compris l'électricité exportée. Ce travail exige des contacts avec plus de 1,100 sociétés de distribution d'électricité et de gaz et de fabrication de compteurs d'électricité et de gaz ainsi que le contrôle de 14 millions d'appareils de mesure. La fréquence de la revérification des compteurs en service est prévue par la loi, et tous les nouveaux appareils de mesure utilisés à des fins de facturation doivent satisfaire aux critères de rendement établis et être approuvés avant d'être utilisés dans le commerce. L'exactitude des compteurs, à laquelle s'appliquent certaines tolérances, est vérifiée avant l'utilisation des compteurs et des scellés y sont apposés pour empêcher la falsification. Près de 2 millions d'appareils de mesure d'électricité et de gaz ont été vérifiés en 1983-1984, en grande partie par échantillonnage, et 116 prototypes d'appareils de mesure, nouveaux ou modifiés, ont été approuvés. Ces activités visent à assurer l'équité des opérations entre les fournisseurs d'électricité et de gaz et leurs clients dans un secteur commercial où les fournisseurs jouissent d'un monopole de distribution et de vente de biens qui sont essentiels et invisibles.

Le sous-secteur d'activité est aussi chargé d'ajuster les étalons industriels et officiels (jusqu'en 1983-1984, plus de 1,100 étalons de ce genre avaient été ajustés) qui servent à la vérification des appareils de

mesure et d'en assurer la filiation aux étalons nationaux conservés par le CNR. De plus, on offre un service spécialisé et indépendant d'arbitrage des différends entre les vendeurs et les consommateurs d'énergie, comme le prévoit la loi.

Le programme est décentralisé et compte des bureaux de district et de secteur, ainsi que cinq bureaux régionaux (84 % des années-personnes); l'administration centrale et les laboratoires d'essai sont à Ottawa (Ontario).

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	208	199	194	193	193	193
Dépenses de fonct.						
- Traitements	5,012	6,023	6,074	6,363	6,363	6,363
- F & E	842	1,090	1,182	956	956	956
- Autres dép.						
Recettes	1,316	1,163	1,300	1,800	1,800	1,800
Subsides						
Immobilisations	113	127	105	340	340	340

Problèmes

Le principe du programme n'a pas été mis en cause par le secteur privé, pas plus que son administration n'a été critiquée. Le programme recueille l'appui des compagnies distributrices d'énergie et des groupements de consommateurs. Le Ministère estime que la vérification et l'inspection des compteurs d'électricité et de gaz par l'État est nécessaire pour empêcher les pratiques frauduleuses, étant donné l'incapacité des consommateurs de vérifier les quantités de gaz et d'électricité consommées et facturées. Il signale que le coût du programme par habitant en 1984-1985 était de 0.29 $, ce qui est relativement négligeable en regard des erreurs de mesure et de facturation qui peuvent se produire et se produisent effectivement, même au niveau de la consommation domiciliaire.

Une nouvelle loi a été adoptée en 1981 pour remplacer les lois en vigueur depuis le début du siècle. Elle permettra aux compagnies distributrices et aux fabricants de certifier la conformité de leurs compteurs avec les normes fédérales d'exactitude. Toutefois, le Ministère estime que les ressources actuelles sont insuffisantes pour assurer l'exactitude des mesures et l'équité des opérations qui en résulte dans le commerce et dans l'industrie. Il s'inquiète de ce que la privatisation des fonctions d'approbation et de vérification entraînerait une diminution du taux de conformité des compteurs. Les provinces n'ont soulevé aucune objection. Les textes habilitants ressortissent à un domaine de compétence fédérale exclusive.

Observations

Bien qu'il soutienne que le programme est nécessaire pour empêcher les pratiques frauduleuses et les graves erreurs de mesure, le Ministère reconnaît volontiers que l'exactitude des mesures est un principe "sacro-saint" chez les gens d'affaires et que la divulgation d'inexactitudes de mesure, même dépourvues d'intention frauduleuse, peut gravement entacher, voire détruire la réputation d'honnêteté et de fiabilité d'un commerçant. Ce domaine semble donc particulièrement propice à l'autoréglementation et à la conformité volontaire. De fait, la nouvelle loi envisage la vérification des compteurs par le secteur privé. En outre, le progrès technique permet aujourd'hui de fabriquer des appareils de mesure qui sont, au départ, plus fiables et qui le demeurent plus longtemps. Ces facteurs donnent à penser que les ressources nécessaires pour bien réglementer ce secteur pourraient bien diminuer. Or, il est proposé que les ressources demeurent à leur niveau actuel pendant plusieurs années. Le niveau insignifiant des pratiques métrologiques frauduleuses constatées par le Ministère porte à croire que le rôle réel du programme consiste à offrir une forme de gestion de l'entretien aux vendeurs d'électricité et de gaz.

De l'avis du Groupe d'étude, ce programme est un candidat tout désigné à la privatisation. Un léger encouragement en ce sens a déjà été donné par l'augmentation des frais d'accréditation aux services d'utilité publique. Toutefois, certains petits vendeurs d'électricité et de gaz pourraient avoir besoin de l'aide de l'État à l'étape du démarrage pour assumer leurs nouvelles responsabilités d'accréditation et empêcher les effets discriminatoires d'une telle réorientation. Le Groupe n'est pas convaincu que les entreprises privées ne donneraient pas un bon service de certification et de vérification des compteurs aux petites sociétés distributrices d'électricité et de gaz. En effet, les fortes pressions sur ces dernières pour se conformer à la loi, ainsi que la facilité d'implantation de nouvelles entreprises de certification et de vérification, devraient jouer contre la survie de celles qui n'offrent pas un bon service.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Conserver le programme tel quel, mais assurer le recouvrement intégral des coûts d'ici à trois ans.

2. Privatiser graduellement, tout en imposant des sanctions plus sévères dans les cas de fraude.

3. Faciliter la réduction des inspections par l'État de l'exactitude des compteurs d'électricité et de gaz :

   a. Viser le recouvrement intégral des coûts pour stimuler une plus grande autovérification et l'adoption de techniques métrologiques plus fiables.

   b. Encourager la création de services privés de vérification des compteurs. Faire un essai d'impartition de travaux d'inspection de l'État.

   c. Fixer par voie réglementaire, plutôt que par voie légale, les délais de revérification des compteurs, afin de conférer à cette activité une plus grande souplesse, que justifie la fiabilité accrue des compteurs apportée par le progrès technique.

   d. Donner une plus grande publicité aux cas de non-conformité grave et annoncer une politique de poursuites automatiques dans les cas où il y a intention frauduleuse.

   e. Accélérer la promulgation de la nouvelle loi et l'adoption de règlements permettant de privatiser les activités de certification et de vérification.

MÉTROLOGIE LÉGALE - POIDS ET MESURES CCC 32

Objectif

Assurer l'exactitude de la mesure et l'équité dans le commerce des produits et services vendus en fonction d'une mesure.

Documents habilitants

Loi sur les poids et mesures, Loi sur les engrais chimiques, Loi relative aux aliments du bétail, Loi relative aux semences et Loi sur les produits antiparasitaires

Description

Le programme fait partie du Bureau de la consommation du ministère de la Consommation et des Corporations. Le programme examine et approuve les appareils de mesure utilisés dans le commerce, ajuste et certifie les étalons de mesure, certifie le matériel d'essai utilisé par l'industrie et l'État, vérifie, au moyen d'un programme d'inspection régionale, l'exactitude et le mode d'utilisation de tous les appareils de poids et de mesure qui servent dans le commerce et définit les unités de mesure à utiliser dans le commerce.

L'efficacité du programme des poids et mesures dépend de l'activité d'inspection qui a pour objet de répérer et corriger les cas de non-conformité. La Loi sur les poids et mesures exige que les modèles d'appareil fassent l'objet d'une approbation et, qu'une fois installés, les nouveaux appareils soient inspectés avant utilisation et que leur conformité soit vérifiée périodiquement. Bien que la Loi précise la fréquence d'inspection des appareils en service, le sous-secteur d'activité s'efforce de vérifier tous les appareils utilisés dans le commerce tous les deux ans et assure une inspection plus fréquente d'appareils de pesage dans les élévateurs à grain primaires, qui doivent être inspectés chaque année. La fréquence de vérification des étalons appartenant à l'État est prévue par la Loi.

Selon les estimations, quelque 600,000 appareils de poids et de mesure servent dans le commerce au Canada. En 1983-1984, plus de 270,000 appareils ont été inspectés (dont plus de 50,000 comportaient une erreur supérieure aux limites établies et ont dû être réparés) et 370 types d'appareil ont été approuvés à des fins commerciales. Ces activités visent à garantir que les appareils répondent, dans la plus grande mesure possible, aux exigences de la Loi sur les poids et mesures et elles se fondent sur le principe selon lequel l'exactitude des appareils est essentielle à l'équité des opérations entre les commerçants et les consommateurs. En outre, environ un quart de million d'inspections de produits emballés et en vrac ont été réalisées en 1983-1984. À cet

égard, on a constaté que plus de 50,000 produits (20 %) comportaient une erreur supérieure aux limites acceptables, laquelle a dû être corrigée avant la vente. Le programme des poids et mesures ajuste aussi les étalons utilisés par l'industrie et l'État pour vérifier l'exactitude des appareils et en assure la filiation aux étalons nationaux conservés par le CNR. Plus de 64,000 étalons ont été ajustés en 1983-1984.

Le programme est décentralisé et compte des bureaux de district et de secteur, ainsi que cinq bureaux régionaux (90 % des années-personnes); l'administration centrale et les laboratoires d'essai sont à Ottawa (Ontario).

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	300	311	334	335	335	335
Dépenses de fonct.						
- Traitements	6,991	8,735	10,258	10,553	10,553	10,553
- F & E	2,072	2,421	2,644	2,880	2,880	2,880
- Autres dép.						
Recettes	947	918	1,000	1,600	1,600	1,600
Subsides						
Immobilisations	149	253	1,163	410	410	410

Problèmes

Le principe du programme n'a pas été mis en cause par le secteur privé. Certaines questions ont été soulevées quant à son effet discriminatoire sur les petites entreprises, à sa méthode actuelle de contrôle de la conformité qui n'est pas entièrement satisfaisante et à la réglementation en matière de poids et mesures, qui pourrait être assurée plus efficacement.

Le Ministère estime que, dans sa forme d'application actuelle, le programme ne pourrait pas être réalisé à moindre coût sans mettre en cause son efficacité et, qu'à l'heure actuelle, il ne dispose pas des ressources suffisantes pour inspecter et contrôler étroitement tous les niveaux de commerce. Par conséquent, le programme a recours à une "approche étagée", qui oriente davantage les ressources vers le commerce de détail et de gros (où les acheteurs sont le moins en mesure de se protéger), plutôt que vers la grande industrie. Le ministère soutient que la "protection par un tiers" contre les mesures inexactes et frauduleuses dans le commerce est nécessaire et que la rentabilité de cette protection est élevée, compte tenu de son coût net de 0.64 $ par habitant en 1984-1985.

Le Ministère a fait valoir que la pertinence et l'efficacité du programme pourraient en souffrir si le BCP (qui a le dossier entre les mains depuis environ deux ans) ne donnait pas suite rapidement au projet

de modification, d'ailleurs non controversé et d'ordre technique, du Règlement sur les poids et mesures.

Il n'y a pas de chevauchement des activités provinciales, les poids et mesures étant de compétence fédérale exclusive. Les provinces n'ont formulé aucun commentaire négatif.

Le Ministère affire que la certification d'ateliers de réparation chargés d'assurer la revérification des appareils de mesure n'a pas donné un résultat satisfaisant et que la privatisation des activités de vérification est donc problématique.

Observations (voir aussi CCC 31)

Le Ministère reconnaît volontiers que la précision des mesures est un principe "sacro-saint" dans le commerce, que le programme n'a détecté que quelques cas de mesure frauduleuse et que la divulgation des infractions est un instrument disciplinaire puissant dans ce domaine. Cela signifie que ce secteur se prête particulièrement bien à l'autoréglementation et à la conformité volontaire. Par conséquent, il y a tout lieu de considérer les essais en laboratoire et les vérifications ponctuelles de l'exactitude des mesures par le programme comme une forme de service de repérage des problèmes offert aux entreprises, dont le coût, de l'avis du Groupe, devrait incomber directement aux entreprises en fonction du niveau de service reçu. Selon une étude sur le programme réalisée en 1982, les balances utilisées au détail posent très peu de problèmes de conformité, la plupart de ceux-ci concernant les "installations métrologiques" plus complexes (c'est-à-dire, dans les usines de transformation et les balances utilisées dans le transport des marchandises). Malgré le recensement plus précis des problèmes, la nature du service donné et la forte probabilité que l'autoréglementation soit une option viable, le taux de recouvrement des coûts du programme reste faible et le niveau de ressources globales qui a été proposé demeure inchangé pour plusieurs années.

Le Groupe n'est pas convaincu que les possibilités de privatiser la vérification par le recours à la certification d'ateliers de réparation soient limitées, compte tenu de l'étroite association de l'intégrité commerciale et de l'exactitude des mesures, ainsi que de la puissance de la "publicité négative" dans ce domaine.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Conserver le programme tel quel.

2. Accroître les droits d'inspection et de vérification de façon à assurer le recouvrement intégral des coûts d'ici 5 à 10 ans, afin d'encourager la création d'ateliers de réparation certifiés. Établir des droits plus élevés dans les cas où la non-conformité est constatée, mais ne pas imposer des droits dans les cas où la vérification ponctuelle indique la conformité.

3. En arriver à la certification des entreprises privées, tout en maintenant la vérification ponctuelle.

4. Donner une plus grande publicité aux cas de non-conformité grave et annoncer une politique de poursuites automatiques et d'amendes considérables dans les cas où il y a intention frauduleuse.

LOI SUR LA CESSION DU DROIT AU REMBOURSEMENT EN MATIÈRE D'IMPÔT

CCC 100

Objectif

Protéger les consommateurs contre les pratiques abusives des entreprises qui offrent de l'argent comptant en retour du droit au remboursement d'impôt.

Document habilitant

Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt

Description

Le programme est administré par le Bureau de la consommation du ministère de la Consommation et des Corporations. Il vise à protéger les personnes qui cèdent leurs droits à un remboursement d'impôt à des escompteurs en échange d'un paiement en espèces équivalant à un pourcentage du montant de remboursement prévu. Pour ce faire, le Bureau reçoit des renseignements exhaustifs des escompteurs et des associations d'escompteurs, analyse les données d'un échantillon d'opérations d'escompte, recueille des statistiques d'ordre général sur le marché de l'escompte et donne suite aux demandes de renseignements et aux plaintes qui lui sont adressées. Le nombre des opérations visées par la Loi a doublé chaque année depuis 1979. La Loi prévoit qu'une personne qui cède son droit à un remboursement d'impôt doit se voir remettre par l'entreprise en question :

1. au moins 85 % du montant du remboursement prévu;

2. un document signé décrivant clairement les conditions de la transaction;

3. un avis confirmant le montant réel du remboursement;

4. la différence entre le montant réel du remboursement et le montant prévu si celui-ci est inférieur (dans le cas contraire, la personne qui cède son droit au remboursement d'impôt doit payer la différence à l'escompteur).

En Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Yukon, c'est le gouvernement provincial ou territorial, selon le cas, qui est chargé de l'application de la Loi, le gouvernement fédéral lui fournissant les renseignements nécessaires. Au Manitoba, l'application de la Loi relève des deux ordres de gouvernement. Dans les autres provinces, le

gouvernement fédéral l'applique seul. Pour vérifier si les escompteurs se conforment à la Loi, on a principalement recours à l'inspection d'un échantillon de documents et à l'étude de plaintes. Contrairement à certaines provinces, le gouvernement fédéral n'exige pas la certification des escompteurs. Toutes les opérations relevant de l'administration fédérale sont menées depuis les bureaux de l'administration centrale à Hull (Québec).

Une vérification interne doit se faire de juillet à septembre 1985. On achève la révision de la loi proprement dite.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	3	3	3	3	3	3
Dépenses de fonct.						
- Traitements	60	65	70	74	74	74
- F & E						
- Autres dép.*	76	100	65	60	60	60
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

* Comprend principalement le coût des services informatiques et de l'impression des formulaires.

Problèmes

Même s'ils acceptent le principe de la Loi, les groupes de lutte contre la pauvreté ont proposé que le taux d'escompte maximal de 15 % soit sensiblement réduit compte tenu du fait que les délais de remboursement par Revenu Canada sont moins longs qu'auparavant et qu'il s'ensuit une réduction des frais d'intérêt pour les escompteurs.

Pour leur part, les escompteurs sont satisfaits de la Loi dans sa forme actuelle et du taux d'escompte de 15 %, soutenant que l'escompte sert de plus en plus à couvrir les frais afférents à la prestation d'un service complet de déclaration d'impôt, qui consiste à remplir la déclaration d'impôt pour les clients et à traiter en leur nom avec Revenu Canada.

Le Ministère fait remarquer que le marché des remboursements d'impôt est très artificiel puisqu'il tient au fait que le fisc perçoit trop d'impôt d'un grand nombre de particuliers à faible revenu (surtout ceux qui touchent un revenu provenant d'un travail occasionnel ou à temps partiel et ceux qui ont droit au crédit d'impôt pour enfants) et que la Loi est conçue de manière à protéger, contre les entreprises malhonnêtes, les consommateurs qui ont un besoin pressant de liquidités. Le Ministère

estime qu'en l'absence d'une loi fédérale régissant la cession du droit au remboursement d'impôt, beaucoup de provinces interdiraient carrément ce genre d'activité, ce qui priverait les consommateurs d'un choix utile.

Observations

Le programme n'a pas véritablement d'effets positifs ni négatifs sur le développement économique, la création d'emplois ou l'établissement de nouvelles entreprises. Toutefois, si l'on interdisait l'escompte des remboursements d'impôt, on assisterait vraisemblablement à un rétrécissement du marché des services de déclaration d'impôt et à une diminution du nombre d'emplois dans le domaine.

Dans l'ensemble, les escompteurs ne semblent pas se plaindre des formalités administratives, des frais additionnels, ni de la limitation de l'escompte imposée par la Loi.

Comme l'escompte des remboursements d'impôt est une activité qui tend de plus en plus à se rapprocher des services de déclaration d'impôt pour les particuliers et à s'éloigner des services de prêts à la consommation, il serait souhaitable de substituer un mécanisme d'autoréglementation de l'industrie au mécanisme actuel de contrôle par l'État.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Modifier la Loi de façon à fixer par règlement le taux d'escompte maximal, qui correspondrait aux taux du marché, calculés en fonction des délais de remboursement et des taux d'intérêt des prêts à la consommation.

2. Modifier la Loi en y ajoutant une disposition de temporarisation (de 5 ou 10 ans) afin de se donner le temps d'élaborer, de concert avec les consommateurs et les provinces, un programme d'autoréglementation de l'industrie.

3. Afin de réduire les besoins auxquels répond le programme, faire en sorte que Revenu Canada accélère le traitement des déclarations et des remboursements d'impôt et lancer une campagne de publicité soulignant ces améliorations.

4. Afin de réduire les besoins auxquels répond le programme, éliminer les possibilités de percevoir à l'avance des sommes d'impôt excessives.

5. Maintenir le statu quo.

LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS - RESTRICTION DE LA CONCURRENCE

CCC 101

Objectif

Appliquer la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (Loi relative à la tenue d'enquêtes sur les coalitions, monopoles, trusts et fusions).

Établir et appliquer des règles et promouvoir des politiques visant à améliorer le fonctionnement efficace et équitable d'une économie de marché concurrentielle et dynamique.

Document habilitant

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions

Description

Ce programme comprend deux grands volets : l'application des dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la promotion des principe de la concurrence dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique économique. En outre, le Bureau de la politique de concurrence sensibilise le public au contenu et à la portée de cette loi et à l'importance, sur le plan économique et social, d'une politique efficace en matière de concurrence, et il représente les intérêts du Canada dans les questions de concurrence sur la scène internationale.

Le grand responsable de ce programme est le Directeur des enquêtes et recherches, qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du Ministre. Le titulaire de ce poste est également sous-ministre adjoint à la Politique de concurrence et doit répondre de l'utilisation des ressources du Bureau devant le sous-ministre.

Les activités du Bureau portent principalement sur les trois domaines suivants :

1) Restriction de la concurrence - Application des dispositions pénales de la Loi qui ont trait aux complots, aux fusions, aux monopoles, au maintien des prix et à d'autres pratiques de fixation des prix, de même que des dispositions de droit civil visant les infractions comme les ventes par voie de consignation, les limitations de marché et les ventes liées, que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce est habilitée à examiner.

2) Analyse économique et évaluation des politiques - Élaboration d'une politique d'application de la loi et analyse économique des questions touchant la politique de la concurrence, à l'appui des

activités du Bureau dans ces domaines; participation à l'élaboration de la politique économique fédérale; prestation de conseils au Ministre sur les questions de politique de la concurrence et soutien de la formulation de textes législatifs dans ce domaine; représentation des intérêts du Canada en matière de concurrence et de commerce sur la scène internationale.

3) Administration - Gestion générale, planification, rédaction de rapports, coordination et services centraux de soutien, et préparation de modifications de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

(Les responsabilités du Bureau touchent également deux autres domaines : les pratiques commerciales et les industries réglementées.)

Le Bureau est tenu de répondre à des demandes de renseignements généraux, d'avis de conformité (le Bureau donne aux entreprises, relativement à leurs projets, des avis sur l'éventualité d'une infraction à la Loi), d'études de l'AEIE, de renseignements éducatifs et d'examen de plaintes du secteur privé contenant des allégations d'infraction à la Loi.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	241	241	262	264	265	265
Dépenses de fonct.						
- Traitements	7,523	8,661	10,391	10,649	10,690	10,690
- F & E	4,263	4,005	3,508	3,455	3,403	3,403
Recettes	531	2,380	1,000	1,000	1,000	1,000
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	53	86	57	57	60	60

Problèmes

1. Tentatives de réforme - Le Ministère estime que certains éléments de la Loi (monopoles, fusions, complots) sont inefficaces et ont besoin d'être modernisés. Il y a eu de nombreuses tentatives de réforme de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions au cours des dernières années : le rapport de 1969 du Conseil économique du Canada, l'adoption des modifications dites de l'"Étape 1" en 1976 et le dépôt de plusieurs projets de loi au Parlement depuis 1976. Une série de consultations intensives a eu lieu au cours de cette période auprès d'associations actives de gens d'affaires et de consommateurs. Le ministre actuel de Consommation et Corporations a entrepris une nouvelle ronde de consultations le 20 mars 1985, déclarant à cette occasion que "les réformes se font attendre depuis longtemps". Néanmoins, certains segments importants du monde des

affaires au Canada manifestent peu d'enthousiasme pour la réforme. Les groupes représentant les petites entreprises sont généralement favorables à une réforme, bien qu'à divers degrés. Les groupements de consommateurs sont en faveur d'une réforme, mais leurs préoccupations sont différentes de celles exprimées par les représentants des petites entreprises.

2. Sensibilisation du public - Le Bureau a un programme d'information et de conformité dans le cadre duquel le Directeur prononce des allocutions, et des opinions non exécutoires sont données en réponse aux demandes d'avis de conformité. Toutefois, la connaissance et la confiance du public à l'égard de la Loi sont faibles. Le Ministère estime qu'on n'a pas accordé assez d'importance à la formulation de lignes directrices à l'intention des entreprises en matière de conformité.

3. Application de la Loi - Le rôle principal du Bureau est d'appliquer la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. À cet égard, la plupart des interventions du Bureau découlent des plaintes reçues. L'examen des plaintes comprend diverses étapes et mécanismes pour en vérifier le bien-fondé (étude préliminaire, enquête officielle), après quoi un cas peut être soit abandonné, soit soumis à la Commission sur les pratiques restrictives du commerce ou au Procureur général. Dans de nombreux cas, l'enquête et les audiences se prolongent beaucoup trop longtemps (de 5 à 10 ans).

Observations

1. Tentatives de réforme - Toute réforme des mécanismes de réglementation qui réduit l'intervention directe de l'État dans l'économie crée un besoin urgent de réformer et de moderniser la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. La crédibilité de cette loi est un préalable essentiel à une réforme rationnelle des programmes de réglementation.

2. Sensibilisation du public - Le Bureau fournit des renseignements et des avis de conformité, mais les demandes proviennent en général d'un petit groupe qui connaît bien "le système". Le Bureau n'a pas fait assez de travail pour sensibiliser le public (écoles secondaires, collèges, universités), ni pour promouvoir la conformité avec la Loi par une fonction active d'interprétation de la Loi et de la jurisprudence. Le Bureau a tendance à trop axer ses activités sur les poursuites et l'examen des plaintes. Cela peut créer un fossé entre le personnel chargé d'appliquer le programme et les gens du secteur privé aux prises avec les réalités du marché.

3. Retards dans l'application de la Loi - La lenteur excessive à intenter des poursuites contre les importants contrevenants réduit l'effet dissuasif de la Loi et la crédibilité globale du programme.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Accorder la plus haute priorité à l'adoption rapide de modifications rendant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions conforme à la Charte, ainsi que d'une réforme en profondeur de la Loi pour qu'elle soit claire, plus facile d'application et mieux adaptée à la réalité économique actuelle.

2. Élaborer un programme global et dynamique de sensibilisation du public aux effets bénéfiques du maintien de la concurrence sur le développement économique, la création d'emplois, la viabilité des petites et moyennes entreprises et l'esprit d'initiative des entrepreneurs.

3. Élaborer un programme dynamique de conformité, inspiré de celui de la Direction des pratiques commerciales.

4. Accélérer sensiblement le traitement et le règlement des cas à l'étude. Renforcer la Loi ne sera pas, en soi, une solution efficace à moins que tout le processus d'enquête ne soit considérablement accéléré.

5. Accroître le recours aux règlements à l'amiable et aux ententes de suspension d'enquête, lesquelles comporteraient une clause de conformité volontaire, et mettre en place les moyens pour assurer le respect de ces règlements et ententes par les parties en cause.

CONVERSION AU SYSTÈME MÉTRIQUE CCC 102

Objectif

Instituer, coordonner et effectuer des enquêtes et préparer des plans en vue de la conversion au système métrique.

Document habilitant

Décret du conseil CP 1971-1146, qui a créé la Commission du système métrique.

Description

La Commission du système métrique a été créée pour instituer, coordonner et effectuer des enquêtes et préparer des plans en vue de la conversion au système métrique. Elle devait catalyser et faciliter la conversion. La Commission était composée d'au plus 20 commissaires et d'un président, nommés par le gouverneur en conseil. La Commission cessera graduellement ses opérations et mettra fin à son administration à titre d'entité distincte le 31 mars 1985. À cette date, on prévoit créer au sein du Bureau de la coordination des politiques du Ministère un petit bureau du système métrique qui sera chargé de plus de 20 secteurs dont la métrisation sera inachevée et qui fournira des renseignements aux entreprises et aux consommateurs.

La Commission du système métrique ne possédait aucun pouvoir de réglementation. Toutefois, en réponse aux recommandations de la Commission, bien des ministères et organismes ont modifié les lois et les règlements de caractère social et économique pour les adapter au système métrique. Citons parmi ces ministères et organismes : Travaux publics, Transports, Statistique Canada, Santé et Bien-être social, Défense nationale, MEIR, Agriculture et la Commission canadienne des transports.

Les provinces et les territoires ayant accepté d'utiliser leurs installations pour la diffusion de l'information fournie par la Commission du système métrique, des ententes de partage des frais ont été signées avec six provinces et deux territoires. Dans quatre provinces, des contrats de service établissent des bureaux de relations avec le public, l'industrie et le gouvernement pour la diffusion de l'information sur le système métrique. Quant aux divers secteurs industriels, des documents spécialisés sur l'application du système métrique dans le secteur en question ont à l'occasion été préparés par les intéressés et distribués par l'entremise de leur association ou de leur entreprise.

Le programme est centralisé dans la région de la Capitale nationale.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	98	88	51	18	9	9
Dépenses de fonct.						
- Traitements	2,834	2,682	1,744	878	489	318
- F & E	5,398	5,119	4,728	2,163	684	584
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides	11,087	4,196	6,500			
Immobilisations	15	13	0			

Problèmes

Depuis plusieurs années, de nombreux groupes du monde des affaires mettent en cause le rythme et le caractère obligatoire du programme de conversion au système métrique administré par la Commission du système métrique. Certains groupes du secteur privé ont soulevé des questions semblables au cours du présent examen des programmes.

Toutefois, les représentants des consommateurs, des grandes sociétés et des entreprises très actives dans le commerce international ont appuyé la métrisation.

En 1982-1983, le ministère de la Consommation et des Corporations, faisant appel à des experts-conseils, évaluait la situation d'ensemble de la conversion au système métrique. Il en est ressorti que, dès 1984-1985, la conversion sera assez avancée dans la plupart des secteurs de l'économie pour se maintenir d'elle-même et que la Commission devra être progressivement démantelée et remplacée par un petit bureau chargé du suivi de ses activités.

Le Ministère pense que le coût de la métrisation pourrait être plus grand pour les petits détaillants et il étudie actuellement des solutions à ce problème.

Observations

Certains groupes du monde des affaires demeurent opposés au principe même du remplacement obligatoire du système impérial par le système métrique.

Néanmoins, dans son ensemble, le secteur privé estime aujourd'hui que l'adoption du système métrique est un facteur de développement économique du fait qu'il facilite l'accès des biens et des services canadiens aux marchés étrangers et qu'il réduit le coût des communications techniques. Les groupements de consommateurs estiment, tout compte fait, que le système métrique est plus simple à comprendre,

ce qui améliore la qualité des renseignements sur les produits de consommation.

La récente annonce de la politique du gouvernement sur la métrisation a été bien accueillie dans le secteur privé, parce qu'elle accorde aux commerçants un choix et une souplesse dans l'adoption du système métrique, en permettant l'affichage jumelé des unités impériales et métriques.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Afin de maintenir le rythme de la métrisation, accorder les ressources pour la promotion et la recherche au sein de CCC, comme l'a proposé le Ministère.

2. Supprimer toutes les ressources consacrées à la promotion du système métrique; compter sur l'état d'avancement actuel de la conversion du secteur privé pour faire progresser la métrisation.

INDUSTRIES RÉGLEMENTÉES - INTERVENTIONS DE RÉGLEMENTATION (PCR)

CCC 103

Objectif

Intervenir dans les procédures de réglementation pour modifier la nature et le champ de la réglementation de manière à permettre à la concurrence et aux forces du marché de jouer plus librement.

Document habilitant

Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, article 27.1

Description

Le Bureau de la politique de concurrence fait partie du ministère de la Consommation et des Corporations. C'est dans le cadre de ce programme que se fait l'essentiel de l'activité d'intervention du Directeur des enquêtes et recherches au niveau de la réglementation. L'article 27.1 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions habilite le Directeur à faire des recommandations relativement aux maintien de la concurrence devant tous les offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux qui régissent la production, l'offre de biens et de services ou tout autre aspect économique. Le Directeur est également intervenu devant des organismes provinciaux de réglementation avec leur assentiment ou à leur demande.

Depuis sa création en 1980, la Direction a surtout été active dans les domaines des télécommunications, de la radiodiffusion et de la télédiffusion, du transport et des institutions financières.

À titre d'intervenant, le Directeur jouit des mêmes droits que toute autre partie dans la procédure. Dans une procédure quasi-judiciaire, par exemple, le Directeur, représenté par un conseiller juridique, fait en général subir un contre-interrogatoire aux témoins, présente des témoins experts et présente une plaidoirie.

D'autres directions du Bureau de la politique de concurrence ont également fait des interventions dans d'autres secteurs réglementés tels que les assurances, les professions libérales, le transport de l'énergie et la gestion de l'offre des produits agricoles.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	16	17	21	27	27	27
Dépenses de fonct.						
- Traitements	535	696	894	1,199	1,199	1,199
- F & E	127	397	379	499	499	499
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations			2			

Problèmes

Le Ministère estime que les interventions faites dans le cadre du programme ont mené à des décisions de réglementation qui ont facilité l'entrée de nouveaux concurrents dans les industries réglementées et ont empêché les entreprises réglementées d'étouffer la concurrence ou d'élargir de façon injustifiée l'éventail des marchés soumis à la réglementation économique.

Un certain nombre de représentants du secteur privé ont prétendu que d'autres parties sont en mesure d'exposer adéquatement des points de vue favorables à la concurrence en faisant preuve d'un plus grand pragmatisme et d'une connaissance plus intime de l'industrie. Ils soutiennent que les interventions du Directeur font souvent double emploi et qu'elles augmentent donc indûment le coût de la réglementation. Ils ont également proposé de supprimer les pouvoirs d'intervention du Directeur ou d'en soumettre l'exercice au consentement du Ministre.

Observations

D'autres groupes interviennent devant les organismes de réglementation pour défendre leurs propres intérêts et il arrive à l'occasion que ces derniers coïncident avec les positions prises par le Directeur. Toutefois, le Directeur est le seul intervenant dont l'action ne vise qu'à réduire l'interférence de la réglementation dans le bon fonctionnement du marché en vue d'y maintenir la concurrence et le climat favorable au développement économique et à la création d'emplois qui en découle.

Il se peut qu'à ce jour, le Directeur ait trop concentré ses ressources d'intervention dans le domaine des télécommunications et du transport.

Exiger du Directeur qu'il obtienne le consentement du Ministre avant d'intervenir ferait de lui un porte-parole de la politique gouvernementale et aurait donc pour effet (1) de mettre en doute la

liberté d'action du Directeur en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et (2) de mettre en cause l'indépendance de l'organisme de réglementation.

Tout bien considéré, les agents aptes à faire en sorte que le système de réglementation soit davantage axé sur les forces du marché et moins sur des interventions directes et détaillées méritent, à l'heure actuelle, d'être encouragés, non affaiblis.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Conserver le programme tel quel, tout en s'assurant que le Directeur élargisse le champ des priorités qui déterminent son intervention dans les cas particuliers de réglementation.

2. Exiger de tous les organismes de réglementation fédéraux qu'ils rendent des décisions qui entravent le moins possible la concurrence et qu'ils tiennent compte dans leurs décisions des avantages prévus de la concurrence (au lieu que ce soit le Directeur qui doive intervenir).

FINANCEMENT DU PROGRAMME DES INDUSTRIES RÉGLEMENTÉES DE L'ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA (PCR) CCC 901

Objectif

Fournir des fonds pour les interventions faites au nom des consommateurs devant les organismes de réglementation fédéraux.

Document habilitant

Loi sur le ministère de la Consommation et des Corporations

Description

Le Programme des industries réglementées (PIR) est un comité de l'exécutif national de l'Association des consommateurs du Canada (ACC) qui fait l'objet d'un financement distinct. L'ACC, qui compte 160,000 membres, est le plus important groupement national de consommateurs sans but lucratif. Le PIR représente l'ACC auprès des organismes de réglementation fédéraux et autres.

L'État finance le PIR depuis sa création en 1974 pour deux raisons : d'abord, parce qu'il en coûte cher de bien défendre les intérêts des consommateurs devant les organismes de réglementation et ensuite, parce qu'il est peu probable que les consommateurs contribuent, à titre individuel, à ces interventions même lorsqu'ils savent qu'ils participeront aux avantages obtenus pour les consommateurs grâce à ces interventions.

Depuis sa mise sur pied, le PIR a limité ses interventions en matière de réglementation surtout aux domaines des télécommunications et du transport (aérien, en particulier).

Les grandes politiques envisagées par le PIR sont étudiées par le Conseil d'administration de l'ACC, bien que l'approbation de celui-ci ne soit pas requise.

Ressources

Au cours de trois dernières années, les montants suivants ont été versés au PIR :

1982-1983	283,000 $
1983-1984	300,000 $
1984-1985	300,000 $

En 1984-1985, le financement du PIR a consisté en une subvention de 100,000 $ et des contributions de 200,000 $ pour des projets particuliers.

Les interventions du PIR devant le CRTC ont dans certains cas été financées en partie par les frais judiciaires que l'entreprise de télécommunications réglementée a été condamnée à payer.

Problèmes

En faisant représenter les consommateurs par des spécialistes devant les organismes fédéraux de réglementation pour faire contrepoids aux représentants de l'industrie réglementée, l'ACC et le ministère de la Consommation et des Corporations, tout comme beaucoup d'intervenants du secteur privé, estiment que les interventions faites dans le cadre du PIR peuvent améliorer l'efficacité et l'esprit d'innovation des industries soumises à une réglementation économique.

En revanche, certaines industries réglementées se sont plaintes que la prolifération des "porte-parole de l'intérêt public", représentant souvent les mêmes points de vue, avait accru les coûts de la réglementation qu'elles-mêmes et que l'organisme de réglementation devaient assumer.

Observations

L'ACC et bon nombre d'observateurs du secteur privé et du milieu universitaire ont reconnu que le PIR avait bien défendu l'intérêt des consommateurs au cours des dix années de son existence et avait stimulé la réforme de la réglementation en général.

Le PIR estime que les contribuables et les consommateurs obtiennent un très bon rendement des fonds "investis" dans le PIR, car ses interventions ont amené des décisions de réglementation qui ont fait en sorte que les entreprises réglementées ont encaissé des centaines de millions de dollars de revenus en moins que ce qu'elles réclamaient. Il est toutefois difficile de savoir exactement dans quelle mesure le PIR a contribué à ces économies pour les consommateurs en raison de la nature même du processus de réglementation (plusieurs groupements y participent, et les organismes pourraient bien décider d'eux-mêmes du bien-fondé des demandes des entreprises réglementées).

Même si beaucoup d'associations de consommateurs aux États-Unis ont réussi à financer leurs opérations au moyen de dons privés, le PIR n'a pu en faire autant. Ses revenus tirés des frais adjugés ayant diminué au cours des dernières années, le PIR est en fait devenu beaucoup plus tributaire du financement de l'État depuis trois ans.

Le PIR n'a pas diversifié de façon notable ses activités d'intervention au cours des quelques dernières années. Il risque par conséquent de devenir un "élément captif" du cadre et des mécanismes de la réglementation dans lesquels il fonctionne. De plus, les domaines dans lesquels il a été le plus actif, notamment la réglementation des télécommunications et du transport, semblent se prêter assez bien à une réforme en profondeur de la réglementation et même à une déréglementation. Mais le fait justement que le PIR n'a pas diversifié ses activités pourrait le pousser à résister à la perte de son rôle dans ses domaines traditionnels d'intervention et, par conséquent, à entraver dans ces secteurs la réforme de la réglementation, tant dans son fond que dans sa forme.

Les responsables du PIR tentent actuellement de diversifier leurs activités de défense des intérêts des consommateurs au-delà des domaines de télécommunications et du transport. Toutefois, vu le mandat actuel conféré au PIR par l'ACC, il est douteux que le PIR réussisse à étendre l'application de son approche plutôt spécialisée des problèmes de consommation à des secteurs comme la réglementation à caractère social (santé, sécurité, information) ou la réglementation du commerce international. Par ailleurs, les commentaires recueillis par le Groupe d'étude donnent fortement à penser que l'ACC a été un défenseur peu efficace de l'intérêt des consommateurs et de la réforme de la réglementation en matière sociale et commerciale.

Outre le financement du PIR, le ministère de la Consommation et des Corporations a versé 450,000 $ à l'ACC à titre de subventions et de contributions en 1984-1985. De ce montant, 200,000 $ ont servi à subventionner la revue de l'ACC ("Le consommateur canadien") et les essais faits pour le compte de l'ACC et 250,000 $ ont été affectés à la section des politiques et des activités, en très grande partie pour soutenir l'infrastructure politique de l'ACC.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Mettre un terme au financement du PIR par CCC.

2. Conserver le financement du PIR à son niveau actuel.

3. Maintenir le PIR et augmenter son financement par l'État.

Commission canadienne des droits de la personne

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) administre la Loi canadienne sur les droits de la personne qui condamne dix catégories de discriminations contre les particuliers et s'applique aux ministères, organismes et actions de compétence fédérale. Il convient de distinguer cette loi de la Charte des droits et libertés dont les dispositions en matière d'égalité régissent le droit (lois de l'État). Ainsi, les lois fédérales et provinciales (à l'exception de celles du Québec) ne peuvent aller à l'encontre de la Charte. D'autre part, en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, les ministères et organismes ainsi que les entreprises publiques et privées régies par le gouvernement fédéral (comme Bell Canada et les banques) ne peuvent exercer de discrimination fondée sur l'un des dix motifs prévus (comme le sexe, la race, la religion, le handicap) à l'égard de leurs employés ou du public.

La CCDP a des fonctions et des pouvoirs très divers, mais elle est essentiellement chargée de défendre les droits de la personne, d'arbitrer et de veiller à l'application de la loi. Elle émet des lignes directrices pour guider les intéressés dans l'observation de la Loi, instruit les plaintes et règle les différends. Par l'entremise de son Tribunal, elle rend des décisions en se fondant sur les critères d'interprétation de la Loi qu'elle a établis. Vu l'ampleur de ses pouvoirs, elle suscite l'appréhension des organismes. Ceux-ci soutiennent qu'on ne tient pas compte des coûts et des difficultés que suppose l'application de la Loi.

Au Québec, le problème que pose le triple rôle de défenseur, d'arbitre et d'exécuteur de la Loi a été réglé de façon bien particulière. La Commission québécoise des droits de la personne peut faire enquête sur les plaintes, mais n'a pas de pouvoir coercitif. Cependant, afin d'éviter d'imposer au plaignant des frais juridiques excessifs, elle peut le représenter devant les tribunaux lorsque le bien-fondé de sa cause a été établi. Donc, la Commission joue le rôle de défenseur, mais les tribunaux tranchent.

Le projet de loi dont le Parlement est saisi (C-29) propose la création d'un tribunal des droits de la personne indépendant (les membres sont actuellement nommés par la Commission). Il s'agit là d'un premier pas louable vers la clarification de rôles conflictuels. Il y aurait peut-être lieu, cependant, d'envisager de réduire davantage les pouvoirs décisionnels de la CCDP dans les cas qui, à son avis, n'ont pas à être renvoyés au Tribunal. Son rôle pourrait se limiter à l'instruction des

plaintes, le pouvoir décisionnel relevant entièrement du Tribunal. Selon l'équipe, sa fonction de défense des droits, qui impose un fardeau particulièrement lourd aux organismes visés, pourrait également être restreinte par divers mécanismes (par exemple les organismes et entreprises pourraient être tenus d'informer leurs employés et leurs clients de leurs droits; une meilleure information sur les causes et décisions de la CCDP contribuerait à renseigner le public et à faire respecter la Loi). Ses pouvoirs de réglementation, notamment celui d'émettre des lignes directrices à l'intention des employeurs, s'en trouverait restreint, et, comme son rôle serait mieux circonscrit, il lui faudrait probablement moins de ressources, même si une partie de celles-ci devrait être réaffectée au Tribunal.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Objectif

Promouvoir le principe constitutionnel selon lequel chaque personne a droit à une chance égale de participer à toutes les sphères de la vie canadienne tout en s'acquittant de ses devoirs et de ses obligations comme membre de la société.

Document habilitant

Loi canadienne sur les droits de la personne de 1976 modifiée en 1980, 1981, 1982 et 1983

Description

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) assure l'application d'une législation qui s'étend à tous les secteurs de compétence fédérale (notamment les ministères et organismes fédéraux, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, le transport interprovincial et international, les opérations de télécommunications, les banques, les entreprises qui manipulent des matériaux radioactifs, les pipelines interprovinciaux). Les dispositions en question condamnent dix motifs de discrimination. Par l'intermédiaire d'une association nationale d'organismes de protection des droits de la personne, elle entretient des liens avec des organismes provinciaux semblables chargés de l'application des législations provinciales en matière de droits de la personne.

La CCDP a divers rôles et responsabilités : elle rend des décisions, prend des règlements, conseille le gouvernement au sujet de modifications à apporter à la Loi, instruit, surveille et promeut, par la sensibilisation du public, diverses questions touchant ses responsabilités. Plusieurs choix sont possibles lorsque la Commission détermine qu'une plainte dont elle est saisie relève de sa compétence. Il y a tout d'abord une enquête. Les conclusions de l'enquête sont par la suite soumises aux commissaires qui peuvent notamment décider : de ne pas donner suite à la plainte; de la rejeter; de nommer un conciliateur pour tenter d'en arriver à un règlement; d'approuver le règlement convenu entre les parties ou de recourir à un tribunal. Le projet de loi présenté devant le Parlement propose la constitution d'un tribunal indépendant.

La CCDP se compose d'un président, d'un vice-président, tous deux membres à temps plein, et de trois à six autres membres qui peuvent être commissaires à temps plein ou à temps partiel. Il y a sept bureaux

régionaux (Halifax, Montréal, Région de la Capitale nationale, où se trouve le siège, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver). Les principales directions sont les suivantes : plaintes et mise en oeuvre, programmes d'action publique, et recherche et politiques. Durant l'année 1983-1984, la CCDP a été saisie de 30,000 demandes de renseignements et a effectué des enquêtes à l'égard de 359 plaintes, dont plus de la moitié ont été rejetées. La majorité des affaires traitées au cours de cette année portaient sur la discrimination fondée sur le sexe, l'invalidité et la race. La direction des plaintes et de la mise en oeuvre représente environ un tiers du nombre total des années-personnes et près du quart des ressources budgétaires.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	127	130	156	159	159	159
Dépenses de fonct.						
- Traitements	4,411*	4,823	6,484	6,687	6,687	6,687
- F & E	1,576	2,153	2,691	2,643	2,643	2,643
- Autres dép.						
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	105	390	32	14	14	14

* Ce montant inclut les avantages sociaux accordés aux employés.

Problèmes

Bien que tous les groupes consultés s'entendent sur le bien-fondé d'une législation sur les droits de la personne et sur la nécessité d'un organisme comme la CCDP pour éviter de coûteux litiges judiciaires, certains ont toutefois souligné les points suivants :

1. Les coûts de mise en application de certaines lignes directrices émises par la CCDP (pour promouvoir le respect de la Loi) sont jugés démesurés pour les employeurs et constituent donc des obstacles à la croissance économique et à la création d'emplois.

2. Les employeurs estiment que leur droit de gérer leurs ressources humaines sont réduits de façon trop marquée, et que la CCDP semble avoir un préjugé en faveur des personnes qui présentent des plaintes.

3. Les délais et l'incertitude semblent constituer des problèmes réels. Ainsi, lorsqu'il y a mutation au sein du personnel de la CCDP au cours d'une enquête, tout le processus est repris depuis le début. Certains affirment, en citant des cas à l'appui, que la CCDP ne classe jamais complètement un dossier.

4. Il semble y avoir chevauchement, voire conflit, entre divers organismes au sein du gouvernement fédéral. Ainsi, les normes établies par la Commission canadienne des transports et Travail Canada en matière d'hygiène et de sécurité au travail peuvent entrer en conflit avec la législation sur les droits de la personne. Cela s'est d'ailleurs déjà produit.

La CCDP fait remarquer que sa tâche a augmenté à la suite d'un arrêt de la Cour suprême (affaire Leitiff) qui l'a obligée à adopter des procédures supplémentaires dans le traitement des plaintes. Au vu du nombre très élevé des demandes qui lui ont été adressées (30,000 par année), la CCDP reconnaît que son mandat doit être perçu d'une façon très vague par le public.

Observations

1. Selon l'équipe, quand un organisme "fait la police" et rend justice en même temps, les personnes assujetties à ses règlements ont, à juste titre, certaines appréhensions. Le projet de loi C-29 améliorerait cette situation en retirant à la Commission le pouvoir de nommer les membres du Tribunal des droits de la personne lorsque les tentatives de règlement échouent.

2. Il faudrait accorder une attention particulière aux critiques exprimées par les employeurs à l'égard des coûts et de la gestion. L'équipe est d'avis que cela peut avoir un impact important sur le développement économique et la création d'emplois, mais il semble que la CCDP n'accorde pas toute l'attention qu'il faudrait à de telles considérations.

3. Le nombre très élevé de demandes (30,000 l'an dernier) laisse supposer que le public a une connaissance limitée du mandat de la CCDP ou que le nom même de Commission canadienne des droits de la personne prête à confusion. Dans son application générale, la Loi ne vise que les utilisateurs des services réglementés par le gouvernement fédéral; dans les autres cas, la Loi vise les situations de travail employeur-employé qui tombent sous la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des motifs de discrimination illicite.

4. Les clauses sur l'égalité de la Charte des droits et libertés s'appliquent aux lois de l'État et non aux actes des individus. L'abrogation de la Loi canadienne sur les droits de la personne aurait pour effet de permettre la discrimination de la part d'organismes privés sous juridiction fédérale (p. ex., Bell, Canadien Pacifique, les banques, etc.) qui ne sont pas assujettis aux lois provinciales sur les droits de la personne.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les possibilités suivantes :

1. Statu quo (après adoption du projet de loi C-29).
2. Modifications éventuelles de fond et de procédure, à savoir :
   i) Supprimer la Commission, déléguer aux cours de justice l'instruction des plaintes en discrimination et prévoir une aide juridique.
   ii) Maintenir la Commission tout en permettant aux plaignants de porter leurs causes devant les tribunaux et prévoir une aide juridique.
   iii) Maintenir la Commission à titre d'ombudsman, ce qui exigerait une étude plus approfondie, dont une analyse de la situation qui prévaut dans les administrations publiques ayant adopté cette solution.
   iv) Maintenir la Commission et veiller à ce que plaignants et défendeurs soient traités également. Puisque les plaignants sont représentés par la Commission devant le Tribunal des droits de la personne, les défendeurs devraient jouir d'un avantage analogue, au nom de l'égalité.
   v) Prendre des mesures, dont l'instauration d'une limite de temps réglementaire, afin de réduire les délais.
   vi) Au moment de l'élaboration des règlements, tenir compte des dépenses que leur observation risque d'entraîner.

APERÇU

Réglementation fédérale des communications

A. Synopsis

Les changements technologiques ont rendu désuètes les politiques et méthodes de réglementation dans le domaine de la radiodiffusion et des télécommunications. Si on ne change rien à la réglementation actuelle, elle continuera à entraver l'innovation et le développement économique dans chacun des secteurs d'activité et, dans le cas des télécommunications particulièrement, pour l'ensemble de l'économie. Les Etats-Unis continueront à jouer un rôle de chef de file sur le plan mondial dans les domaines de la radiodiffusion et des télécommunications, par leur dynamisme et leur esprit d'innovation tant au niveau de l'industrie qu'à celui de la réglementation, et ils serviront de modèle à l'entreprise privée au Canada.

Dans le domaine de la radiodiffusion, la réglementation de la programmation, excessivement détaillée, représente un fardeau. Les exigences de contenu canadien en termes de volume ont eu pour effet de diminuer la qualité des émissions canadiennes et de miner leur potentiel de commercialisation. Compte tenu de la maturité de l'industrie canadienne et de la gamme des services offerts dans tout le pays, le Groupe d'étude croit qu'il y a lieu de restructurer en profondeur la politique de réglementation, de manière à ce qu'elle soit davantage axée sur les stimulants en matière de gestion et sur les forces du marché.

Dans le domaine des télécommunications, la concurrence s'accroît rapidement, depuis plusieurs années, dans certains secteurs de l'industrie (tant aux Etats-Unis que dans certaines régions du Canada). Les télécommunications représentent une partie de plus en plus vitale de l'infrastructure "postindustrielle" du Canada. Pour pouvoir soutenir la concurrence de notre voisin du sud, nous devons absolument remplacer les pratiques de réglementation élaborées dans l'ancien contexte de monopole, et procéder à la déréglementation majeure déjà prévue dans les secteurs ouverts à la concurrence. Comparativement à ceux des Etats-Unis, les tarifs réglementés du service interurbain en vigueur au Canada sont trop élevés, ce qui nuit à la compétitivité de notre secteur des services et augmente les coûts que doivent assumer les entreprises canadiennes. Malgré une intensification de la concurrence, il est possible de maintenir un service résidentiel universel, grâce à des structures tarifaires innovatrices pour le service local, telles que la tarification à l'utilisation. La structure tarifaire actuelle maintient à un bas niveau les tarifs du service local pour l'ensemble des abonnés, qu'ils aient besoin ou non d'une telle aide.

B. Programmes fédéraux de réglementation

Le Groupe d'étude a étudié trois programmes :

MDC 23/102-108, Spectre des fréquences radio
CRTC 901, Radiodiffusion
CRTC 902, Télécommunications

1) Ministère des Communications

a) Spectre des fréquences radio : Le ministère des Communications (MDC) administre la Loi sur la radio. La gestion des ondes radioélectriques incombe en exclusivité au gouvernement fédéral. Il faut obtenir une licence du ministre pour utiliser tout système d'émission radioélectrique, y compris les pylônes d'antennes émettrices, les systèmes à micro-ondes, les systèmes à satellites et les systèmes radio cellulaires. La délivrance de licences par le MDC sert de mécanisme de contrôle des nouvelles entreprises de radiodiffusion et de télécommunications, tout comme les politiques du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). En vertu de la Loi sur les télégraphes, le MDC réglemente les émissions transmises au Canada par câble sous-marin.

En ce qui concerne la radiodiffusion, il faut obtenir une licence du MDC avant d'obtenir une licence de radiodiffusion du CRTC. Dans le domaine des télécommunications, les politiques du Ministère constituent le premier obstacle économique auquel se heurtent les nouvelles entreprises. Par exemple, les requérants qui voulaient offrir des services de radiotéléphonie cellulaire ont dû prouver leur solvabilité au MDC pour obtenir les licences nécessaires à l'égard des équipements, avant de demander au CRTC l'autorisation de se raccorder aux réseaux locaux des compagnies de téléphone réglementées par le gouvernement fédéral. La politique du Ministère concernant les licences de réseau à micro-ondes a empêché jusqu'à maintenant la mise sur pied de réseaux privés de télécommunications, et limité l'utilisation des micro-ondes à un seul réseau de services complets (Telecom Canada) et à une seule entreprise de télécommunications spécialisée (les Télécommunications CNCP). Pour l'instant, cette situation ne constitue pas un obstacle au développement économique, mais elle le deviendra sans doute d'ici cinq ans. L'examen d'autres pratiques en matière de délivrance des licences devrait donc commencer dès maintenant.

b) Sociétés appartenant au gouvernement : Bien que la Société Radio-Canada et Téléglobe Canada ne soient pas soumises à un programme de réglementation à proprement parler, le fait que ces deux entreprises appartiennent au gouvernement les place dans une situation équivalente à celle de sociétés soumises à un organisme de réglementation.

i) Société Radio-Canada : Bien que le renouvellement, à intervalles réguliers, des licences accordées à Radio-Canada en tant qu'exploitant de réseaux incombe au CRTC, cette société doit rendre compte, en premier lieu, au MDC à l'égard de sa programmation, de sa publicité, de sa politique en matière d'emplacement des stations et de ses liens avec ses stations affiliées, par le biais du processus budgétaire, qui détermine l'importance des fonds gouvernementaux versés aux réseaux de la Société.

ii) Téléglobe Canada : L'entreprise qui exerce, au Canada, le monopole sur les télécommunications outre-mer n'est pas réglementée par le CRTC, parce qu'il s'agit d'une société d'État. Téléglobe Canada relève de la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC), mais elle dépend du MDC pour ce qui est de ses politiques, en raison de l'expertise de ce dernier et de son pouvoir de délivrance des licences visant les installations. Le MDC fait en sorte que Téléglobe Canada ait le monopole des télécommunications outre-mer. Si elle devenait une entreprise privée, Téléglobe Canada serait probablement assujettie aux règlements du CRTC. Il faudrait alors décider du degré de réglementation de Téléglobe Canada et de la possibilité d'accès de ses concurrents à ses installations.

2) Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes

a) Radiodiffusion : Tandis que le MDC délivre des licences pour certaines installations essentielles, le CRTC délivre des licences pour tous les services de radiodiffusion visés par la Loi sur la radiodiffusion (stations et réseaux de radio et de télévision, services de télévision payante et câblodistribution). La Loi fixe un certain nombre d'objectifs généraux au Conseil et constitue essentiellement l'instrument d'une politique sociale et culturelle visant à assurer que le contrôle et le contenu du système de radiodiffusion restent principalement canadiens. Le CRTC remplit son mandat en délivrant des licences (c'est-à-dire en contrôlant l'accès). La restriction de l'accès est jugée nécessaire pour permettre

aux titulaires de licences de financer la présentation d'une programmation canadienne moins lucrative et d'émissions culturelles, communautaires et d'affaires publiques. Cependant, une fois qu'une entreprise a obtenu une licence, tant que l'entreprise reste solvable et ne déroge pas de façon trop manifeste aux conditions de sa licence, le renouvellement de la licence est à toutes fins utiles garanti à perpétuité.

En vertu de son pouvoir de fixer des conditions au moment de la délivrance des licences et de renouveler ou de suspendre les licences, le CRTC a établi des règlements concernant :

i) la conception du produit (contenu canadien, orientation des stations radiophoniques vers des segments du marché, composition de la programmation des réseaux de télévision et promotion des services locaux);

ii) les fusions horizontales et la concentration des entreprises;

iii) le service de câblodistribution (tarifs, marchés territoriaux, choix des signaux de stations transmis, substitution à la publicité américaine et disposition relative aux canaux communautaires);

iv) la propriété de plusieurs médias à la fois (par exemple, journaux et radio);

v) le retrait de titulaires de licences (par la vente des licences - ces règlements s'inscrivent dans les mesures de contrôle de l'accès);

vi) le contenu publicitaire (en ce qui touche particulièrement les aliments et les boissons); et

vii) l'éthique de la programmation (questions touchant la race, le sexe et la religion).

La réglementation de loin la plus détaillée a trait à la conception, à la composition et au contenu de la programmation. Elle se concrétise par l'obligation de présenter des rapports, la vérification des émissions diffusées et les "promesses de performance", qui influent sur le renouvellement des licences.

b) Télécommunications : Dans ce domaine, la compétence du gouvernement fédéral est partagée avec les provinces. Le CRTC réglemente les deux compagnies de téléphone les plus importantes du Canada (Bell Canada et B.C. Telephone, qui se partagent 70 % du marché), les Télécommunications CNCP (une entreprise de télécommunications spécialisée qui fait concurrence aux compagnies de téléphone en ce qui concerne les services d'affaires) et Télésat Canada (l'entreprise canadienne de télécommunications par satellite). Ses principaux pouvoirs sont celui de réglementer les tarifs et la structure de tarification, et celui de déterminer les conditions de l'accès aux installations des entreprises de télécommunications pour la prestation de services (par des concurrents comme les Télécommunications CNCP, les câblodistributeurs et d'autres compagnies de téléphone). En vertu de ces deux pouvoirs, le CRTC a autorisé le raccordement de matériel terminal appartenant aux clients (postes à une seule ligne et installations d'abonné avec postes supplémentaires à plusieurs lignes) et l'interconnexion au réseau local de services payants, de services radiotéléphoniques mobiles et de services commerciaux spécialisés (tels les lignes privées et les services de transmission de données des Télécommunications CNCP). Par de telles décisions, le CRTC s'est mis à l'avant-garde des organismes canadiens de réglementation en matière de télécommunications, en permettant la concurrence dans des secteurs précis d'une industrie que l'on considérait naguère comme un monopole naturel. Certains organismes provinciaux de réglementation des télécommunications se sont inspirés des initiatives du CRTC, mais d'autres (notamment ceux de la Saskatchewan et du Manitoba) sont persuadés qu'il ne devrait y avoir qu'une entreprise de télécommunications offrant les "services de réseau".

Les tarifs des compagnies de téléphone approuvés par le CRTC doivent permettre aux entreprises de faire leurs frais et de réaliser des profits raisonnables après impôts. Les tarifs et les structures tarifaires autorisés sont fondés surtout sur des considérations d'équité entre les abonnés et la valeur comparative des services, plutôt que sur les coûts relatifs des divers services. On dispose de peu d'information sur le coût des services, et les données et les estimations qui existent sont très contestées par les spécialistes de l'industrie. Grâce à son pouvoir de contrôler les prix, le CRTC a également établi des régimes de surveillance de la qualité des services offerts par les compagnies de téléphone (y compris l'accès du public aux services de base) et des programmes de construction.

C. Réforme de la réglementation

Les problèmes de réglementation en matière de radiodiffusion et de télécommunications sont étroitement liés. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux les étudient depuis de nombreuses années. Cependant, aucun plan d'action précis n'a encore été élaboré. Cela est probablement dû au fait que la situation dans l'industrie évolue trop rapidement pour les technocrates.

Pour le Groupe d'étude, il est clair que la réglementation des deux secteurs devrait être réduite et révisée de façon à accorder une importance accrue aux stimulants en matière de gestion et aux forces du marché. Il faudrait en outre réduire les contrôles directs, trop nombreux, qui existent à l'heure actuelle. Cela s'impose pour redonner à l'industrie la souplesse dont elle a besoin pour s'adapter, innover, accroître sa productivité et prendre de l'essor. Certaines conditions doivent donc être acceptées : 1) dans le domaine de la radiodiffusion, une moins grande planification culturelle et une moins grande protection des stations locales de la part du gouvernement; et 2) dans le domaine des télécommunications, une révision de la structure tarifaire et de l'organisation industrielle, à laquelle s'opposeraient des groupes qui considèrent les services téléphoniques comme un outil social plutôt qu'économique.

Le Groupe d'étude recommande que l'on envisage de prendre les mesures suivantes :

1) Radiodiffusion

a) Les exigences de contenu canadien devraient être supprimées, car elles entraînent une baisse de la qualité des émissions et une réduction de leur potentiel de commercialisation.

b) Au lieu de délivrer des licences de radiodiffusion par la voie d'audiences publiques et de les renouveler systématiquement, il faudrait adopter un système de licences négociables par une politique d'attribution des fréquences en fonction du marché.

c) Les exigences détaillées en matière de programmation et les pratiques de surveillance devraient être réduites radicalement.

d) Il faudrait permettre le développement de réseaux privés de radiodiffusion (ils sont interdits à l'heure actuelle).

e) Le contrôle des fusions devrait être limité aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

f) Il y aurait lieu de confier à la Société Radio-Canada la responsabilité première d'assurer la spécificité canadienne du système.

2) Télécommunications

a) Il faudrait continuer de favoriser un accroissement graduel de la concurrence dans les sous-marchés de l'industrie, selon la tendance amorcée par le CRTC.

b) Il faudrait élaborer une stratégie en vue d'assurer, par voie de financement ou d'interfinancement, le service téléphonique à des tarifs avantageux, mais uniquement aux abonnés qui en ont besoin.

c) Il y aurait lieu d'adopter comme principe que tous les tarifs des services de télécommunications devraient être établis en fonction des coûts, et de prendre des mesures immédiates pour que les tarifs interurbains des entreprises de télécommunications réglementées par le gouvernement fédéral (pour les appels intérieurs et internationaux) soient calculés en fonction des coûts.

d) Il faudrait élaborer de nouvelles politiques de gestion du spectre destinées à favoriser une plus grande concurrence entre les réseaux.

On trouvera dans les profils de programmes diverses options de nature à permettre d'élaborer en peu de temps des plans détaillés de mise en oeuvre.

SPECTRE DES FRÉQUENCES RADIOÉLECTRIQUES MDC 23/102-108

Objectif

Gérer l'utilisation et la mise en valeur du spectre des fréquences radioélectriques au Canada, et protéger les droits du Canada en matière d'utilisation du spectre par des accords et des règlements internationaux.

Documents habilitants

Loi sur la radio, Loi sur le ministère des Communications, Loi sur les télégraphes, Loi nationale sur les transports et Loi sur les chemins de fer.

Description

Dans tous les pays du monde, il existe un organisme public national chargé de réglementer le spectre. Sur le plan international, la gestion du spectre des fréquences radioélectriques est la responsabilité de l'Union internationale des télécommunications (UIT), dont le Canada est membre et dont les décisions et les règlements ont le poids de traités.

Les licences délivrées pour l'utilisation du spectre ont trait à différentes catégories de services. Ces services englobent la radiodiffusion AM et FM, le service radio général (SRG ou "CB"), la radio à ondes courtes et la radio cellulaire, la télévision UHF et VHF, les télécommunications à micro-ondes et par satellite et d'autres services. Les licences sont délivrées par le ministère des Communications sur demande, après étude de certaines conditions techniques de fonctionnement. Le spectre des fréquences est géré comme une ressource naturelle publique. Les règlements, de nature technique et opérationnelle, visent à faciliter le partage équitable du spectre par le plus grand nombre d'utilisateurs sans brouillage nuisible.

Le traitement des demandes de licences est centralisé, mais le contrôle du spectre est confié à des représentants locaux du Ministère. Ce programme exige beaucoup de main-d'oeuvre, et seule une partie des coûts est recouvrée.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	983	981	972	975	974	974
Dépenses de fonct.						
- Traitements	29.3	31.6	33.9	37.3	37.3	37.3
- F & E	6.4	6.9	7.4	8.3	8.3	8.3
- Autres dép.	-	-	-	-	-	-
Recettes	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Subsides						
Immobilisations	1.7	1.5	1.9	1.8	2.2	2.2

Problèmes

De l'avis général, ce programme ne comporte aucun problème. Le secteur privé a cependant exprimé une certaine insatisfaction à l'égard du mécanisme de délivrance des licences.

1. Les documents techniques demandés sont parfois plus détaillés que ce qui pourrait être nécessaire.

2. Le ministère des Communications prend souvent beaucoup de temps avant de répondre à des demandes.

3. Il y a parfois un manque de synchronisme entre les décisions du CRTC en matière de radiodiffusion ou de télécommunications, et l'homologation du matériel ou l'approbation des normes techniques par le ministère des Communications.

Observations

1. Dans la gestion du spectre, le titulaire de licence visé par les règlements est également le consommateur ou l'utilisateur, ce qui signifie que le titulaire d'une licence jouit d'un certain degré de protection du fait d'un certain monopole.

2. Certains économistes et certaines personnes désireuses d'obtenir une licence ont critiqué le fait que le ministère des Communications gère le spectre comme une ressource naturelle, et ils lui reprochent la complexité de ses règlements. Certaines études récentes ont modélisé la gestion du spectre sous la forme d'un marché où l'État délivre des licences, où l'attribution initiale se fait par une vente aux enchères et où le titulaire d'une licence peut librement transférer les droits d'utilisation. L'utilisateur éventuel aurait alors le choix entre demander une nouvelle licence ou acheter (ou louer) une licence existante. Les fréquences pourraient alors

être attribuées plus efficacement et être utilisées davantage en vertu de règlements moins détaillés. L'utilisation des fréquences, la qualité des services techniques et l'introduction de nouvelles techniques refléteraient l'évolution du marché. Le gouvernement agirait comme arbitre et serait responsable des relations internationales concernant la gestion du spectre.

3. Toute modification de la politique en matière de télécommunications qui toucherait la transmission au moyen de micro-ondes ou par satellite aurait des répercussions sur la gestion du spectre. Ce programme doit sans doute être pris en compte dans l'étude des questions de télécommunications.

4. Le ministère des Communications prévoit de recouvrer l'ensemble de ses coûts au cours des années financières 1987-1988 et 1988-1989. Une récente révision des services votés a fait ressortir le rendement de ce programme et l'absence générale de plaintes de la part de l'industrie.

Options

Le programme de gestion du spectre n'étant pas considéré comme un cas problème, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il y aurait lieu de simplifier les directives sur les documents à produire et la procédure de traitement des demandes.

2. Il faudrait évaluer les mécanismes de coordination des demandes adressées à la fois au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et au ministère des Communications.

3. Il faudrait examiner les études récentes sur de nouveaux modes de réglementation qui sont envisagés de plus en plus sérieusement par la Federal Communications Commission des États-Unis.

Objectif

Encourager l'application de la politique nationale de radiodiffusion énoncée dans la Loi sur la radiodiffusion grâce à la réglementation et à la surveillance du système canadien de radiodiffusion. Au nombre des objectifs précis, on compte : la propriété et le contrôle canadiens; une programmation variée et complète faisant principalement appel à des ressources canadiennes créatrices; des services offerts en anglais et en français à tous les Canadiens; la contribution de la Société Radio-Canada au développement de l'unité nationale et à l'expression de l'identité canadienne; et le rajustement de la réglementation et de la surveillance en fonction des progrès scientifiques et techniques.

Documents habilitants

Loi sur la radiodiffusion (avril 1968), Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (avril 1976) et Loi électorale du Canada.

Description

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) délivre de nouvelles licences de radiodiffusion (pour une période de cinq ans) après dépôt des demandes de tous les requérants intéressés et inscription au rôle d'une audience publique. Avant d'approuver une demande, il tient compte d'un certain nombre de facteurs tant économiques que sociaux, notamment la viabilité financière du requérant, l'incidence économique que peut avoir la nouvelle licence sur les licences existantes, les besoins démographiques, régionaux et culturels, ainsi que la nature de la programmation. Les entreprises de radiodiffusion sont assujetties à des promesses de performance, et le CRTC veille à ce qu'elles soient respectées. Des sanctions peuvent être prises au besoin, comme la suspension ou l'annulation d'une licence, son non-renouvellement, son renouvellement pour une courte période, l'ajout de conditions précises à la licence, la formulation de critiques pouvant être communiquées directement ou par avis public, et l'imposition d'amendes. Le Conseil réglemente également les aspects de la politique de la concurrence (fusions, acquisitions et sorties) qui touchent le secteur de la radiodiffusion. Il fixe les tarifs que les entreprises de télévision par câble peuvent imposer à leurs abonnés. Le CRTC peut en outre entreprendre, parrainer, promouvoir ou appuyer des travaux de recherche relatifs à tous les aspects de la radiodiffusion.

Chaque décision ou ordonnance du Conseil est définitive, à l'exception des questions de compétence pour lesquelles il est possible d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale, ainsi que les cas où un décret du conseil annule la délivrance, la modification ou le renouvellement d'une licence ou renvoie le dossier au Conseil.

Toutes les activités du Conseil sont centralisées, à l'exception des audiences publiques, qui peuvent être tenues un peu partout au Canada. Le Conseil publie des avis d'audience et de décision dans les journaux des localités concernées. Des bureaux de liaison sont situés à Halifax, à Montréal, à Winnipeg et à Vancouver, et deux autres sont prévus, à Toronto et à Edmonton.

Au total, le CRTC supervise plus de 1,500 stations radio, environ 1,500 stations de télévision et plus de 850 systèmes de télévision par câble. Cela englobe la télévision payante, la télévision spécialisée et éducative et le réseau de transmission par satellite CANCOM. Le CRTC fonctionne selon le principe du recouvrement des coûts.

La radiodiffusion est depuis longtemps reconnue comme un domaine de compétence fédérale.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	426	417	400	425	425	425
Dépenses de fonct.						
- Traitements	16.6	17.8	19.3	20.0	20.0	20.0
- F & E	5.0	5.2	6.0	5.2	5.2	5.2
- Autres dép.	-	-	-	-	-	-
Recettes	20.8	21.8	25.0	32.0	32.0	32.0
Subsides	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Immobilisations	0.2	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1

NOTE : Ensemble des activités du CRTC, l'activité "radiodiffusion" représentant la moitié du nombre total d'années-personnes.

Problèmes

1. Une réglementation aussi détaillée et complexe laisse à la direction des entreprises une faible marge de manoeuvre pour le contrôle des activités (particulièrement dans le cas de la programmation des stations radio FM et de l'utilisation de la technologie par les stations radio AM et les systèmes de télévision payante).

2. Les coûts élevés qu'entraîne le respect des normes comprennent les frais relatifs aux formalités exigées pour l'analyse des "promesses de performance".

3. Le processus d'audiences publiques et les retards notés à l'égard de la réglementation (un an) entravent l'ajustement aux tendances du marché et font augmenter considérablement les coûts administratifs. Leur pertinence est mise en doute dans le cas des modifications du contenu des émissions, des transferts de propriété et des renouvellements de licence.

4. La réglementation quantitative du contenu canadien a pour effet d'influer sur le budget de publicité, d'accroître les coûts de production des émissions et de freiner les entreprises de télévision par câble dans leurs efforts pour s'adapter aux nouvelles techniques, comme la transmission par satellite et les cassettes magnétoscopiques.

5. Le processus de délivrance des licences protège les entreprises déjà titulaires d'une licence et les aide souvent à survivre, même si elles sont mal administrées ou si elles ne desservent pas adéquatement le marché visé.

6. Les entreprises de télévision par câble subissent les conséquences de leur double rôle de radiodiffuseur et d'entreprise assurant l'acheminement de signaux. Cela a également entraîné un certain chevauchement au palier provincial en ce qui touche la délivrance de licences aux réseaux de télévision payante et la prestation de services hors programmation.

7. Il faudrait déterminer le rôle de CANCOM sur le marché concurrentiel.

8. Le projet de loi C-20 sur le pouvoir du gouverneur en conseil de donner des directives au CRTC donne un caractère politique au processus, ce qui risque d'entraîner une certaine confusion quant aux responsabilités de chacun.

Observations

1. Les principales questions de réglementation sont la politique de concurrence dans le secteur et le contrôle poussé de la programmation. La radiodiffusion est un média très dynamique qui doit s'adapter très rapidement aux goûts de l'auditoire. Le principal problème réside dans une réglementation complexe qui ne

tient pas compte de ce que le public désire et de ce qu'il peut maintenant obtenir de sources non canadiennes.

2. La politique du CRTC devrait être axée davantage sur la surveillance et moins sur la réglementation. Les systèmes de contrôle devraient être moins détaillés et complexes (notamment dans le cas du programme d'analyse de la radio), de façon à ne pas faire augmenter indûment les coûts découlant du respect des exigences.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Un "marché de licences" devrait être créé de façon à tenir compte de l'incidence, sur la concurrence, de la licence délivrée à tout nouveau radiodiffuseur, à mieux répondre aux goûts et aux désirs des consommateurs et à inciter ainsi les entreprises déjà titulaires d'une licence à accroître la valeur économique de leurs licences, laquelle est transférable.

2. Les fusions et les acquisitions devraient continuer d'être assujetties à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

3. La création de réseaux d'émissions de radio (AM/FM) devrait être autorisée.

4. Il y aurait lieu d'abolir les registres d'émissions, le programme d'analyse de la radio et les exigences relatives à l'horaire des émissions de télévision et aux catégories d'émissions, et de recourir dans la mesure du possible aux services des organismes spécialisés dans la collecte de données sur la radiodiffusion.

5. Les lignes directrices touchant la publicité et le contenu commercial devraient être appliquées uniformément à l'ensemble des composantes du secteur de la radiodiffusion.

6. Un mécanisme de recouvrement des coûts devrait être appliqué aux tarifs de télévision par câble.

7. Il y aurait lieu de réviser la réglementation du contenu canadien, en tenant compte de la nécessité d'offrir des stimulants à l'industrie de la radiodiffusion, comme :

   i) l'extension de l'amortissement du coût en capital à la production des émissions de télévision;

ii) la définition du pourcentage de contenu canadien en fonction des revenus bruts des radiodiffuseurs;

iii) la durée du renouvellement des licences (c'est-à-dire un, trois, cinq ou sept ans) déterminée en fonction du pourcentage de contenu canadien par rapport au nombre total d'heures de programmation; et

iv) l'établissement d'un système de pointage selon la nature des difficultés, des frais et des risques associés aux productions canadiennes, les radiodiffuseurs étant tenus d'atteindre un nombre précis de points dans un délai donné.

Objectif

Veiller à ce que les entreprises de télécommunications assujetties à la réglementation fédérale adoptent des tarifs justes et raisonnables, et à ce que, dans la prestation de leurs services et de leurs installations, elles ne pratiquent aucune distinction injuste ni n'accordent aucun traitement de faveur indu.

Documents habilitants

Loi sur les chemins de fer, Loi nationale sur les transports, Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Loi sur les télégraphes, Loi sur Bell Canada, Loi sur la "British Columbia Telephone Company", Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada et Loi sur le Canadien Pacifique.

Description

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) est un organisme statutaire de réglementation indépendant du pouvoir exécutif (rapport Lambert). L'adoption du projet de loi C-20 risque cependant de mettre un terme à cette situation, puisqu'elle permettrait au gouvernement de donner des directives au CRTC.

Le Conseil réglemente Bell Canada, la B.C. Telephone, les Télécommunications CNCP, la Northwest Telephone, la Terra Nova Telecom et Télésat Canada, qui desservent collectivement 70 % des abonnés canadiens du réseau téléphonique. Les tarifs d'abonnement et les modifications de tarifs sont fixés et approuvés sur indication précise d'un juste rendement du capital investi. Le CRTC fixe des conditions à la prestation des services et des installations, autorise le degré d'interconnexion ou les accords entre les compagnies, détermine et approuve les limites du passif, et approuve l'émission de capital-actions.

Pour vérifier si sa réglementation est bien respectée, le Conseil examine les rapports détaillés que lui présentent périodiquement les entreprises de télécommunications sur leurs finances, la qualité de leurs services et leur rendement. Le Conseil se penche également sur les plaintes des abonnés ou des auteurs de demandes de service. Enfin, il décide des correctifs nécessaires et fait respecter ses décisions, soit par ses propres moyens, soit par l'intermédiaire de la Cour fédérale du Canada.

Dans son travail de réglementation des télécommunications, le Conseil compte beaucoup sur l'intervention du public, soit dans le cadre d'audiences publiques, soit par la présentation de mémoires écrits. On peut en appeler des décisions du Conseil auprès du gouverneur en conseil ou de la Cour fédérale du Canada. L'adoption du projet de loi C-20 accroîtrait encore davantage la filière de l'imputabilité. Les ressources et les activités sont centralisées dans la Capitale nationale, tandis qu'il revient aux bureaux régionaux de promouvoir l'accessibilité des services du Conseil auprès du public.

Même si aucun règlement ne fait actuellement double emploi (un seul organisme réglemente chaque société), la réglementation des télécommunications canadiennes prend actuellement un aspect plutôt bigarré. En plus du CRTC, il existe des organismes provinciaux qui réglementent les services publics relevant de leur province et d'autres entreprises privées de télécommunications.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	426	417	440	425	425	425
Dépenses de fonct.						
- Traitements	16.6	17.8	19.3	20.0	20.0	20.0
- F & E	5.0	5.2	6.0	5.2	5.2	5.2
- Autres dép.						
Recettes	20.8	21.8	25.0	32.0	32.0	32.0
Subsides	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Immobilisations	0.2	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1

NOTE : Ensemble des activités du CRTC, l'activité "télécommunications" représentant la moitié des années-personnes.

Problèmes

1. Détermination des débouchés qui permettraient une concurrence suffisante pour justifier la déréglementation. Dans quelle mesure la concurrence pourrait-elle s'épanouir, avec quelle rapidité pourrait-elle être introduite, et quelle forme de règlement permettrait d'éviter toute discrimination?

2. Réaménagement de la structure tarifaire, surtout pour ce qui a trait aux services interurbains et aux services locaux, du fait que ce sont actuellement les services interurbains qui subventionnent les services locaux.

3. Préoccupations syndicales concernant l'effet de la concurrence sur les emplois et la composition des métiers.

4. Internationalisation du marché des télécommunications, les techniques de pointe permettant de court-circuiter les services canadiens de télécommunications outre-frontière.

5. La répartition des compétences entre le fédéral et les provinces crée des difficultés lorsqu'il s'agit de fixer les tarifs pancanadiens et les procédures d'acheminement du trafic entre les sociétés. Il en coûte également plus aux fabricants et aux fournisseurs pour concevoir des produits et les mettre en marché.

6. En raison de l'ampleur et du caractère détaillé de la réglementation, on peut s'interroger sur la gestion de facto des entreprises de télécommunications par le CRTC.

7. Méthodes de réglementation. Les outils actuels ont été conçus pour un cadre "naturellement monopoliste" et non concurrentiel. Ils conviennent de moins en moins au marché à la fois concurrentiel et non concurrentiel des télécommunications.

Observations

1. Les principales questions qui se posent au sujet de la réglementation sont l'ampleur de la concurrence et l'aspect bigarré des compétences et des processus de réglementation.

2. Le Conseil se soucie des marchés concurrentiels. Il a autorisé la concurrence dans le secteur des lignes privées du service intercirconscriptions (1979), dans celui du matériel terminal de télécommunications (1980) et dans celui des services perfectionnés (1984), et il envisage actuellement de permettre aux Télécommunications CNCP d'avoir accès au marché des services interurbains.

3. Au Canada, la déréglementation se traduirait par une plus grande concurrence sur des marchés déterminés et de nouvelles méthodes pour assurer une saine concurrence. Il ne s'agirait pas, comme aux États-Unis, d'un morcellement obligatoire de grandes entreprises.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit:

1. Il y aurait lieu de se servir du pouvoir de donner des directives pour procéder à une déréglementation progressive au fur et à mesure que le justifierait la concurrence.

2. Il faudrait réétudier la politique sur les télécommunications dans le but d'apporter des réformes de nature à réduire la réglementation dans les domaines suivants : l'universalité du service local, le rôle de Télésat Canada et de Téléglobe Canada dans la prestation de services concurrentiels, la revente et le partage des services de transmission, les droits de raccordement du matériel terminal au Canada, l'accès des télécommunicateurs étrangers spécialisés et la prestation d'équipement, les moyens de réglementation nécessaires pour garantir la non-discrimination et une concurrence saine, ainsi que les emplois.

3. Une stratégie devrait être élaborée dans le but d'assurer des services téléphoniques à des tarifs subventionnés ou interfinancés aux abonnés qui en ont besoin.

4. Il y aurait lieu d'adopter une politique selon laquelle tous les tarifs de télécommunications seraient calculés en fonction des coûts, et des dispositions devraient être prises immédiatement pour que les tarifs interurbains des entreprises de télécommunications assujetties aux règlements fédéraux (services domestiques et internationaux) soient réduits aux niveaux des tarifs en vigueur aux États-Unis.

5. D'autres politiques de gestion du spectre devraient être élaborées dans le but d'encourager la concurrence entre réseaux.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Radiodiffusion et télécommunications

Technologie ou réglementation

Le processus, la politique et les techniques et méthodes de réglementation font l'objet d'une remise en cause très sérieuse lorsque le secteur d'activité réglementé est soumis à un changement technologique ou structurel rapide, ou lorsque les attentes des consommateurs à l'égard du secteur d'activité évoluent rapidement. Il n'y a pas de meilleur exemple que l'industrie des communications. Au cours des deux dernières décennies, une croissance sans précédent de l'électronique a révolutionné tant l'industrie de l'électronique de consommation (magnétoscopes, ordinateurs domestiques, chaînes stéréo et télés couleurs) que l'industrie de l'électronique industrielle (micro-ondes, satellites, câble coaxial et technologie numérique), ce qui a permis aux industries de la radiodiffusion et des télécommunications d'offrir toute une gamme de nouveaux services et de les produire de façons tout à fait nouvelles.

En radiodiffusion, les progrès comprennent les super-stations (qui diffusent dans l'ensemble du pays à partir d'une ville), les services nationaux et régionaux de télévision payante et les services de télévision par câble, qui offrent un choix plus vaste de signaux et des services hors programmation, comme la surveillance de sécurité et la publicité spécialisée.

Dans les télécommunications, il y a eu des gains spectaculaires de productivité par les entreprises de télécommunications, une explosion des services offerts, particulièrement dans la transmission des données et d'autres applications commerciales spécialisées, et une pression croissante pour introduire la concurrence dans un domaine qui, il y a une décennie, était considéré comme mieux desservi par des monopoles géographiques offrant surtout le service téléphonique de base.

En conséquence, des questions fondamentales sont posées au sujet de la manière dont le gouvernement fédéral réglemente chaque industrie. De nombreuses personnes soutiennent que la manière dont ces industries ont été réglementées traditionnellement :

1) limite les progrès susceptibles de profiter aux consommateurs (y compris les entreprises);

2) est dépassée et en grande partie inefficace; et

3) ne peut pas être modifiée de façon significative pour tenir compte des changements, et devrait être abandonnée au profit de nouvelles politiques et de nouvelles méthodes, ou même être abandonnée entièrement.

Par contraste, lorsque la technologie change lentement et qu'il y a peu de possibilités de diversifier les produits, comme dans la production et la transmission de l'énergie électrique, de telles questions fondamentales ne sont pas souvent posées.

L'influence des changements de la réglementation aux États-Unis

Plus que dans tout autre secteur d'activité, la frontière entre le Canada et les États-Unis est poreuse en matière de communications. Les Canadiens résidant à proximité de la frontière (qui constituent de loin la majorité) ont accès à la radiodiffusion américaine au moyen de la télévision par câble et des récepteurs domestiques. Même les Canadiens qui n'habitent pas près de la frontière américaine ont exigé avec succès un choix équivalent au moyen des services de télévision par câble. Les principales industries de services axées sur l'information sont influencées, dans leurs décisions en matière d'investissement, par les prix et les produits des industries canadiennes et américaines des communications (particulièrement dans les services à long terme). Faute de contrôle direct à la frontière (qui serait probablement inefficace), il est difficile de faire quoi que ce soit maintenant pour empêcher les entreprises canadiennes d'ignorer les télécommunicateurs canadiens lorsque les services américains de transmission de données ou de mise en mémoire et de traitement des données (tant les services continentaux qu'outre-mer) sont meilleurs.

D'une égale importance est l'effet de démonstration de la réforme américaine de la réglementation des communications. Au cours des dix dernières années, les États-Unis ont été le premier pays à réformer la réglementation des communications. Bien que de nombreuses personnes aient décrit cette initiative comme de la "déréglementation", aucune loi ni institution majeure de réglementation n'a été modifiée. Il y a toujours "concurrence réglementée" dans les deux secteurs. Bien que de nombreux changements soient issus de nouvelles politiques de l'organisme américain de réglementation, la Federal Communications Commission (FCC), ces changements ont souvent été adoptés avec hésitation par la FCC à la suite de fortes pressions de la part de l'industrie, du pouvoir exécutif ou des deux, de l'incapacité des intérêts établis à soutenir de façon persuasive le statu quo et même de décisions judiciaires prises à l'encontre de décisions de la FCC. Les décisions anti-monopole ont aussi eu une influence importante (notamment le fractionnement de l'American Telephone and Telegraph (AT&T)].

Voici les principaux éléments de la nouvelle orientation donnée à la réglementation américaine des communications :

1) L'on a reconnu que l'industrie de la radiodiffusion et des télécommunications, du fait qu'elle avait vécu un changement structurel important, n'avait plus autant besoin d'un contrôle direct pour réaliser une performance sociale souhaitable.

2) Des techniques ont été mises au point pour déterminer les aspects des industries qui pourraient devenir concurrentiels, afin d'empêcher les entreprises dominantes (comme l'AT&T) d'utiliser de façon déloyale leur puissance pour dominer ces domaines, et pour prendre du recul afin de constater si la concurrence fonctionne.

3) L'on a reconnu que les techniques traditionnelles de la réglementation des services publics et de la culture ne fonctionneraient tout simplement pas dans le contexte moderne.

Les principaux changements apportés à la réglementation touchaient :

1) la radiodiffusion : la réduction des restrictions visant les fusions horizontales, la réduction des contrôles sur le contenu de la programmation et de la publicité, la levée des politiques visant à limiter la propriété (par les réseaux de télévision) d'installations de production et la production d'émissions, ainsi que l'abolition des contrôles d'entrée en matière de télévision payante et de "super-stations".

2) les télécommunications : la concurrence a été permise en ce qui concerne la prestation du matériel téléphonique, du service interurbain et des services d'affaires spécialisés, ainsi que la construction de réseaux concurrents à micro-ondes, de télévision par câble et de transmission par satellite; on a réduit le fardeau de la réglementation en matière de changements de prix et de nouveaux services offerts pour les entreprises dominantes, et l'on s'est abstenu d'imposer de tels règlements aux nouveaux fournisseurs; enfin, la concurrence a été autorisée en ce qui concerne les installations et les services internationaux de télécommunications.

Les résultats ont été quelque peu différents dans chaque secteur. Dans le secteur de la radiodiffusion, il y a eu une plus grande intégration horizontale et verticale à l'intérieur de l'industrie établie de la télévision et de la radio, mais il y a aussi eu une croissance phénoménale de la gamme des nouveaux services spécialisés offerts aux consommateurs par les entreprises de télévision par câble réglementées par les municipalités. Dans les télécommunications, le monopole complet des compagnies de téléphone a été remplacé, sauf pour ce qui est des

services locaux, par une industrie concurrentielle de fournisseurs spécialisés. Il y a aussi eu une explosion de nouveaux produits à des prix plus bas pour les entreprises. Toutefois, jusqu'ici, les usagers du service téléphonique de résidence ont obtenu moins d'avantages (le plus important étant une baisse des prix des appareils téléphoniques et des tarifs interurbains là où existe la concurrence). Les représentants des consommateurs craignent qu'à mesure que les tarifs des appels interurbains diminueront, les compagnies de téléphone ne compensent le manque à gagner à même leur marché le plus captif, les services locaux de résidence.

EXPORTATION DES BIENS CULTURELS MOBILIERS MDC 901

Objectif

Conserver au Canada les meilleurs exemples des biens culturels mobiliers faisant partie du patrimoine national.

Document habilitant

Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels

Description

Le Secrétariat des biens culturels mobiliers du ministère des Communications surveille le traitement de toutes les demandes de licence d'exportation de biens culturels. Le Secrétariat conserve également des archives et donne à la Gendarmerie royale du Canda (GRC) des conseils quant à la mise en application de la loi.

Le Secrétariat établit, avec l'approbation du gouverneur en conseil, une nomenclature contenant des indications précises quant au type de biens culturels dont l'exportation est contrôlée, à leur âge et à leur valeur économique. La nomenclature des biens culturels à exportation contrôlée est mise à jour périodiquement. Une licence d'exportation est nécessaire pour l'exportation de tout bien figurant dans la nomenclature.

Des examinateurs experts des établissements de conservation examinent d'abord les demandes de licence au regard des critères de détermination du patrimoine culturel. Il peut être interjeté appel du refus de la demande à la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels.

Lorsqu'une licence d'exportation est refusée en dernier ressort, à l'expiration du délai prescrit, les établissements culturels canadiens peuvent obtenir des subventions ou des prêts fédéraux afin d'acheter le bien culturel en cause.

Les coûts d'administration du programme sont faibles. Seulement quatre années-personnes y sont affectées, une aide étant fournie par les agents de Revenu Canada et les employés des établissements de conservation.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	4	4	4	4	4	4
Dépenses de fonct.						
- Traitements	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
- F & E	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides	1.0	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
Immobilisations						

Problème

Aucun.

Observations

1. À l'occasion, on s'est opposé à l'imposition d'un contrôle sur l'exportation de certaines catégories de biens. Ainsi, l'Association canadienne d'archéologie s'est opposée à l'inclusion de biens archéologiques dans la nomenclature en 1983-1984. On a résolu le problème en embauchant des membres de l'Association à titre d'examinateurs experts.

2. On a entrepris une révision de la loi en 1981.

3. Selon le Groupe d'étude, il s'agit d'un programme socio-culturel d'intérêt national, dont les coûts semblent peu élevés.

Options

AUCUNE.

APERÇU

L'écheveau de la réglementation de l'environnement

INTRODUCTION

Bien que la protection de l'environnement soit une question qui intéresse les entreprises, les groupes d'intérêts, les gouvernements et, bien sûr, tous les Canadiens, on se demande encore à qui confier la protection de notre patrimoine naturel, alors qu'il existe d'importants chevauchements entre les programmes provinciaux et fédéraux de réglementation de l'environnement et, dans la plupart des secteurs, entre plusieurs programmes fédéraux.

L'Acte de l'Amérique de Nord britannique ne précise pas clairement de qui relève la protection de l'environnement, bien qu'on l'ait liée aux pouvoirs des provinces en matière de ressources et à plusieurs domaines de compétence législative fédérale, dont les pêches, les océans et la gestion des terres de la Couronne.

De façon générale, les provinces cherchent à conserver leurs pouvoirs lorsqu'il s'agit de protéger leur propre environnement. Toutefois, il existe de nombreux types de substances délétères qui ne respectent aucune limite territoriale (notamment, les produits chimiques toxiques, comme les PCB et les émanations productrices de pluies acides). De l'avis de plusieurs, ces substances devraient être réglementées au niveau national, ce qui permettrait d'offrir une meilleure protection aux humains et à l'environnement. De fait, le gouvernement fédéral a adopté ses propres lois sur la lutte contre la pollution lorsque la législation provinciale était inadéquate. Trop souvent, toutefois, la dualité des mesures de lutte entraîne une certaine confusion, des chevauchements, voire des conflits.

Parfois même, les mesures du gouvernement fédéral se recoupent dans une certaine mesure, surtout dans le Nord où les problèmes environnementaux relèvent de nombreux ministères et organismes (une liste partielle comprendrait EC, le MPO, le MAIN, l'APGTC, le Comité consultatif des eaux arctiques, le PEEE, l'ONE et ainsi de suite). Une telle situation engendre souvent des coûts excessifs et une certaine confusion pour le secteur privé et crée des conflits entre les tenants du développement du territoire et les environnementalistes qui craignent que les mesures de lutte soient insuffisantes. On risque également, à cause de la panoplie des règlements appliqués par divers gestionnaires, d'accorder trop peu d'importance à certains effets graves sur l'environnement (par exemple, les déchets à faible niveau de radioactivité).

La latitude dont jouissent les agents chargés de l'application des lois s'ajoute au problème du bien-fondé de ces dernières. Par exemple, l'application d'une disposition de la Loi sur les pêcheries stipulant que le fait de rejeter une substance quelconque dans l'eau constitue un délit est laissée à la discrétion des agents du ministère des Pêches et Océans. Or, on ne peut s'attendre à ce que ces agents, même bien formés, soient toujours en mesure de déterminer quelle quantité ou quelle substance sera nuisible à l'environnement. Ainsi, les entreprises ne savent jamais si elles seront trouvées coupables d'avoir enfreint la Loi, même après s'être procuré des permis provinciaux pour rejeter une substance.

Même lorsqu'une évaluation des effets sur l'environnement fait partie des projets d'aménagement et malgré les coûts élevés qu'ont peut-être dû supporter les entrepreneurs, il est impossible d'échapper à ces problèmes. Par exemple, un entrepreneur qui se soumet au PEEE supporte souvent des dépenses importantes sans être assuré que les effets de son projet sur l'environnement ne seront pas évalués à une date ultérieure, ni qu'en respectant la Loi, il ou elle ne fera pas l'objet de poursuites aux termes d'une loi sur l'environnement lorsque son projet sera parachevé. Ainsi, les entrepreneurs doivent-ils renoncer parfois à des projets à rentabilité marginale; les règlements auxquels ils ne peuvent échapper sont une cause de frustration constante.

Par ailleurs, les environnementalistes sont également d'avis que leurs intérêts sont assez mal protégés puisque la complexité des règlements n'empêche pas toujours que des substances délétères soient rejetées dans l'environnement en quantités importantes et nuisibles.

CONCLUSION

Une protection et une gestion efficaces de l'environnement, dont la réglementation est un élément fondamental, doivent reposer sur une répartition claire des compétences et des responsabilités, qui se reflète dans une législation bien conçue, un consensus sur les objectifs et les normes, des mesures de surveillance et d'exécution en coopération, des méthodes et des données fiables et précises pour déterminer la conformité à la réglementation ainsi que les arbitrages entre coûts et avantages. Ces conditions préalables à une réglementation efficace présentent de graves lacunes au Canada, et ce, à tous les niveaux de gouvernement.

Pour les besoins du présent rapport, il convient d'envisager les profils des programmes en fonction de ceux du développement du Nord. Il est évident qu'en raison de leur contenu et de leur fouillis, les règlements du gouvernement fédéral sur l'environnement nuisent grandement à la croissance économique et à la création d'emplois. Personne ne croit toutefois qu'il faudrait les abolir. Le défi consiste a trouver un moyen

plus approprié et plus efficace d'éliminer les divergences d'intérêt dans ce domaine et de réduire de façon appréciable les conflits et les chevauchements de réglementation.

Bien que le Groupe d'étude ait cerné le problème et proposé certaines solutions, le temps mis à sa disposition ne lui a pas permis d'établir un plan d'action complet. Il est toutefois certain qu'il est urgent que le gouvernement se dote d'un tel plan d'action. Parmi les sujets susceptibles d'être étudiés plus tard, il y a la question de l'environnement qui pourrait relever d'un seul ministère ou d'un seul organisme; celui-ci pourrait peut-être diriger un examen concerté fédéral-provincial des politiques et des compétences, afin de résoudre les conflits et les chevauchements actuels. Il faudrait fixer aux entrepreneurs et aux autres utilisateurs de l'environnement des objectifs de performance clairs et précis afin d'éliminer l'incertitude inhérente aux règlements en vigueur. Tout en protégeant l'environnement, il importe de formuler les règlements de façon à en faciliter l'application et l'exécution. L'écheveau de la réglementation de l'environnement doit être démêlé pour assurer la protection de l'environnement et l'application adéquate des règlements.

MESURES DE CONTRÔLE DES ÉMISSIONS ET EFFLUENTS INDUSTRIELS EC

Objectif

Contrôler les émissions et effluents industriels afin 1) de protéger la santé des personnes contre les substances polluantes en suspension dans l'air et 2) de protéger les pêcheries.

Documents habilitants

Loi sur les pêcheries, Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique

Description

La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique prescrit des normes nationales de dégagement pour quatre catégories de sources fixes, à savoir : les fabriques de chlore utilisant des électrolyseurs au mercure (5 usines), les mines et usines d'extraction d'amiante (12 usines), les fonderies de plomb de seconde fusion (8 usines et 50 autres dont certaines opérations sont assujetties à la réglementation) et les fabriques de chlorure de vinyle (6 usines). Ces règlements reposent sur des techniques économiquement viables permettant de réduire les substances polluantes qui "constituent un danger appréciable pour la santé des personnes" et risquent d'entraîner la violation d'un engagement international contracté par le gouvernement.

La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique prescrit également des normes sur la concentration de plomb dans l'essence. (Les normes de dégagement de gaz des véhicules automobiles sont prévues aux règlements établis en vertu de la Loi fédérale sur la sécurité des véhicules automobiles et des lois provinciales correspondantes.)

Les pouvoirs ayant trait au règlement des problèmes de pollution des eaux qui ont une incidence sur la protection des pêcheries sont définis à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries et dans les règlements afférents à cet article. La Loi prescrit les normes nationales visant les effluents de six grandes industries, à savoir les fabriques de pâtes et papiers (123 usines en 1982), les mines de métaux (132 en 1982), les raffineries de pétrole (36 en 1980), les fabriques de chlore utilisant des électrolyseurs au mercure (5 en 1985) et les établissements de transformation de la pomme de terre, de la viande et de la volaille. Il existe des règlements et des lignes directrices pour chaque secteur; les valeurs numériques précisées dans les règlements sont fondées sur l'utilisation des meilleures techniques permettant de réduire l'effet des substances polluantes sur l'habitat des poissons et les pêcheries.

Les règlements établis en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique et de la Loi sur les pêcheries ont été élaborés par des groupes de travail composés de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des industries.

Ressources

Des agents des pêches (dont les budgets sont alloués au ministère des Pêches et Océans) et d'autres fonctionnaires (comme les agents des pêches des provinces et de la GRC) mandatés en tant qu'agents des pêches au titre de la Loi sur les pêcheries font appliquer la réglementation.

Problèmes

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique : Le rôle du gouvernement fédéral en matière de lutte contre la pollution atmosphérique se limite essentiellement à la collecte et à l'analyse des données plutôt qu'à l'application des dispositions de la Loi. Cette fonction incombe principalement aux organismes provinciaux de lutte contre la pollution, en vertu de lois provinciales précises.

Loi sur les pêcheries, article 33 : Les dispositions de la Loi sur les pêcheries qui se rapportent plus particulièrement à la lutte contre la pollution des eaux présentent un certain nombre de lacunes importantes, à savoir :

1. Les représentants de secteurs industriels régis par la Loi soutiennent qu'il y a lieu d'examiner et de mettre à jour les règlements en vigueur et d'élaborer d'autres règlements visant les industries qui ne sont pas actuellement assujetties à un règlement ou à une ligne directrice (par exemple, les mines d'or); il faudrait prévoir un mécanisme judiciaire qui accorderait aux entreprises plus vieilles un certain temps pour se conformer aux exigences prescrites.

2. Il existe certaines ambiguïtés quant au secteur de compétence des divers organismes fédéraux chargés des différents aspects du problème de la pollution des eaux. Dans le cas actuel, le chevauchement le plus marqué porte sur les compétences en matière de protection de l'habitat des poissons (ministère des Pêches et Océans), des milieux aquatiques du Nord (ministère des Affaires indiennes et du Nord) et des milieux marins côtiers (ministère des Transports et APGTC).

3. Les dispositions légales ne sont pas précisées assez clairement. Le paragraphe 33(2) contient une interdiction générale de déverser des substances délétères dans les eaux où vivent des poissons. L'interprétation de cette interdiction générale varie selon la région et se reflète dans les modalités d'application de la Loi.

4. Les dispositions ne sont pas appliquées de façon uniforme. La Loi sur les pêcheries est appliquée strictement par les autorités fédérales dans les eaux côtières tandis que dans les eaux intérieures, le contrôle de la qualité des eaux est principalement assuré par les organismes provinciaux qui exercent leurs pouvoirs en vertu de lois provinciales précises et de la Loi sur les pêcheries. Lorsque des substances délétères sont déversées dans les eaux en vertu de permis délivrés par des autorités provinciales, cet acte peut en tout temps faire l'objet d'une poursuite intentée par des autorités autres que le ministère de l'Environnement ou la province, pour infraction au paragraphe 33(2).

5. Les secteurs industriels assujettis à l'article 33 font valoir que la portée de la Loi est restreinte du fait que l'accent est mis sur une ressource unique et que cela entrave la réalisation de projets ayant une valeur socio-économique plus grande.

Observations

Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique : Le rôle central du gouvernement fédéral au titre de la collecte et de la diffusion de l'information est particulièrement important parce que le problème de la pollution atmosphérique peut avoir d'importantes répercussions sur le plan interprovincial et international.

Loi sur les pêcheries, article 33 : L'article 33 de la Loi a pour objet général la lutte contre la pollution des eaux bien que, pour des raisons constitutionnelles, ses dispositions renferment aussi une dimension de protection des pêcheries. Les ministères de l'Environnement et des Pêches et Océans partagent d'importantes responsabilités à cet égard. Des ententes administratives entre les deux ministères seront bientôt conclues en vue d'éclaircir certaines ambiguïtés sur le plan des compétences. De façon générale, il serait également souhaitable de coordonner l'établissement des normes fédérales et provinciales de qualité des eaux et de l'air, afin de réduire au minimum le chevauchement des règlements, sans oublier les responsabilités constitutionnelles du gouvernement fédéral à cet égard.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. Revoir l'article 33 de la Loi sur les pêcheries pour déterminer s'il est possible d'en appliquer toutes les dispositions sous leur forme actuelle ou déterminer les modifications qu'il faudrait apporter à la Loi et aux règlements pour régler les problèmes de mise en application de la Loi.

2. Favoriser la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le domaine du contrôle des effluents industriels, peut-être par la conclusion d'ententes précises sur les modalités d'application de l'article 33.

3. Reformuler l'alinéa 33(13)f) afin de déléguer des pouvoirs discrétionnaires aux fonctionnaires provinciaux (sous réserve de l'approbation du Ministre).

4. Favoriser l'élaboration rapide d'une politique claire de mise en application de l'article 33.

5. Prévoir des normes nationales de formation pour tous les fonctionnaires chargés de la mise en application de la Loi sur les pêcheries.

6. Supprimer l'article 33 de la Loi sur les pêcheries et confier le contrôle des effluents industriels aux provinces.

PRODUITS CHIMIQUES COMMERCIAUX/TOXIQUES

EC 18, 22

Objectif

Évaluer et limiter les effets des produits toxiques sur l'environnement.

Documents habilitants

Loi sur les contaminants de l'environnement, Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (additifs de carburants), Loi sur les ressources en eau du Canada (phosphates), Loi sur les produits antiparasitaires, Transport des matières dangereuses (services consultatifs)

Description

Ce programme permet de prévenir une trop grande diffusion de produits toxiques dans l'environnement en évaluant leurs effets environnementaux, en limitant leur diffusion, en créant et en appliquant des mécanismes de contrôle et en renseignant d'autres organismes publics, qui ont un pouvoir de réglementation en la matière, sur les effets réels ou potentiels des produits toxiques. Ce programme a également trait aux engagements que le Canada a pris en vertu de la Convention internationale pour la protection de l'ozonosphère et peut servir de cadre pour la signature de nouvelles ententes internationales en matière de produits toxiques sous l'égide de l'OCDE et du PNUE.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	59	59	65	66	66	66
Dépenses de fonct.						
- Traitements	1,859	1,947	2,367	2,425	2,425	2,425
- F & E	1,099	379	1,581	1,412	1,412	1,412
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations	7	6	25	34	34	34

Problèmes

Le programme repose sur le principe du pouvoir résiduel. Les mécanismes de contrôle n'entrent en jeu qu'au moment où l'on s'aperçoit qu'aucun autre organisme gouvernemental ne s'attaque aux problèmes perçus.

Le programme n'a pas soulevé de préoccupation majeure si ce n'est que les environnementalistes ont souhaité une intensification de la recherche sur les effets nocifs des produits toxiques récemment découverts aussi bien que de ceux qui sont déjà connus.

Observations

Le programme offre une recherche de haute qualité et relativement peu onéreuse en matière de produits toxiques et prévoit une bonne protection contre les matières dangereuses.

La contribution du Canada à l'établissement de normes internationales s'appliquant aux produits toxiques est un pas en avant vers le contrôle des produits chimiques.

En ce qui concerne les produits chimiques toxiques: La gestion des déchets toxiques soulève des problèmes d'envergure étant donné que ceux-ci ont des répercussions au plan international, national, régional et local. La gestion des déchets toxiques est laissée principalement aux provinces; le gouvernement fédéral n'a qu'un pouvoir résiduel à cet égard. Par conséquent, même si nous sommes sûrs que la réglementation des produits chimiques toxiques ne pose pas de problèmes particuliers, nous nous trouvons à éviter la question beaucoup plus importante de la réglementation de la gestion des déchets toxiques.

Tout ce secteur de la réglementation se caractérise par un manque de cohérence et par l'absence de priorités globales dans les programmes. La Loi sur les contaminants de l'environnement s'avère impuissante à traiter ce secteur qui préoccupe de plus en plus le public en général. Dans un rapport publié en 1982, le Conseil de Trésor indiquait que quelque 58 lois ayant trait aux produits toxiques étaient administrées par 24 ministères.

Le Comité interministériel sur les produits toxiques, qui relève du ministre de l'Environnement, a actuellement pour mandat d'élaborer les politiques et d'établir les priorités relatives aux produits toxiques, ainsi que de voir à l'intégration des ressources des ministères. Onze ministères sont membres du Comité et sept autres y délèguent des observateurs. On a amorcé le processus de consultation préliminaire sur les produits toxiques.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. Maintenir le programme dans sa forme actuelle.

2. Élaborer des normes nationales et des plans d'urgence pour les déversements accidentels de produits toxiques.

3. Entreprendre une revue complète de la politique en vue de déterminer la pertinence et l'utilité des statuts et règlements qui se rattachent à ce domaine.

IMMERSION DE DÉCHETS EN MER

EC 23

Objectif

Empêcher les effets nocifs de l'immersion de déchets en mer sur l'environnement marin et respecter les obligations internationales du Canada en vertu de la Convention de 1975 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et autres matières (Convention de Londres sur l'immersion de déchets en mer).

Documents habilitants

Loi sur l'immersion de déchets en mer et ses règlements

Description

En vertu de la Loi sur l'immersion de déchets en mer, administrée par Environnement Canada (service de la protection de l'environnement), l'élimination des déchets en mer est réglementée par un système de permis.

Les modalités de ces permis varient selon le type de substance immergée. Ces substances sont réparties en trois annexes basées sur le danger pour la santé humaine, pour la vie marine et pour les autres utilisations légitimes de la mer. Les permis régissent généralement des aspects comme le temps choisi, la manipulation, l'entreposage, le chargement et la localisation au site d'évacuation.

Tous les navires, aéronefs, plate-formes et autres structures artificielles du Canada dans toutes les eaux doivent obtenir un permis pour immerger des déchets en mer. Les vaisseaux étrangers doivent se munir de tels permis s'ils souhaitent immerger des déchets en eaux canadiennes.

Les inspecteurs, nommés en vertu de la Loi sur l'immersion de déchets en mer, veillent à ce que soient respectées la Loi et les modalités des permis. Cette activité est administrée par quatre bureaux régionaux à Vancouver, Yellowknife, Montréal et Dartmouth.

Les sanctions pour les infractions varient en fonction de l'annexe visée et comprennent des amendes pouvant atteindre 100,000 $ par infraction, ou encore la saisie ou la détention du navire ou de l'aéronef en cause.

La Loi ne s'applique pas aux évacuations résultant de l'exploration et de la mise en valeur des ressources marines, minérales ou pétrolières, du fonctionnement normal des navires et des autres moyens de transport, ni des sources de provenance terrestre, comme les pipelines d'évacuation. Ces cas sont visés par d'autres lois comme la Loi sur la marine marchande du Canada, la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, la Loi sur les pêcheries, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et la Loi sur les eaux intérieures du Nord.

La Loi s'applique à l'immersion de toutes les autres matières en mer ou à leur destruction en mer par incinération. Elle s'applique au chargement de déchets sur des navires, des aéronefs, des plate-formes et sur toute autre structure artificielle pour immersion en mer. Tous les permis d'immersion en mer et leurs modifications doivent être publiés dans la Gazette du Canada avant d'entrer en vigueur. La Loi s'applique jusqu'à une distance de 320 km au large des côtes. La liaison interministérielle se fait au moyen de quatre comités consultatifs régionaux sur l'immersion de déchets en mer présidés par le Service de la protection de l'environnement.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	40	44	72	62	62	62
Dépenses de fonct.	3,504	2,253	4,913	3,995		
Recettes						
Subsides	-	179	5			
Immobilisations	1	-	14	18	18	18

* Sous-activité de gestion des déchets (y compris l'immersion en mer)

Problèmes

Le secteur privé (l'industrie pétrolière et gazière) se dit insatisfait de la Loi sur l'immersion de déchets en mer, pas tant en ce qui a trait à ses objectifs qu'en ce qui concerne son administration et le recoupement avec d'autres lois. Un irritant particulier est la possibilité d'invoquer la Loi pour réglementer l'abandon des îles artificielles de forage offshore dans la mer de Beaufort. En cas d'abandon, ces îles pourraient constituer un danger pour l'environnement (si des substances toxiques et des débris y étaient laissés) comme pour la navigation. L'industrie considère la Loi sur l'immersion de déchets en mer comme un texte de loi qui se suffit à lui-même; elle constitue en fait un recours législatif si les autres organismes fédéraux ou

provinciaux chargés de la réglementation des activités offshore ne sont pas à la hauteur. Par conséquent, il se peut que le seul fait de respecter les dispositions environnementales de l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada ne suffise pas lorsqu'il s'agira de répondre aux exigences d'Environnement Canada, prévues par la Loi sur l'immersion de déchets en mer, au moment de la fin de l'exploration.

La législation associée à la Loi sur l'immersion de déchets en mer et les organismes consultatifs concomitants comprennent un réseau complexe de règlements et de processus réglementaires, tout particulièrement dans le Nord. Là-bas, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, son organisme consultatif, le Comité consultatif sur les eaux arctiques, l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, le ministère des Pêches et Océans et la Loi sur les pêcheries, ainsi que les Comités consultatifs régionaux sur l'immersion de déchets en mer contribuent tous à la confusion de l'entreprise privée qui propose un projet d'exploration ou d'exploitation. Cette dernière a souvent l'impression que le personnel du ministère des Pêches et du ministère de l'Environnement utilise ces lois pour empêcher ou contrecarrer des activités de développement économique qui ont reçu un sanction légitime d'autres instances.

Dans une moindre mesure, il y a aussi des problèmes de recoupement dans les zones offshore provinciales. Un groupe de protection de l'environnement était d'avis que, dans le cas de la Colombie-Britannique, la disposition de recoupement ou de recours était nécessaire parce que cette province n'appliquait pas efficacement ses propres contrôles de réglementation offshore.

Observations

Personne ne semble mettre en doute le bien-fondé des objectifs fondamentaux de la Loi sur l'immersion de déchets en mer et le fait que le Canada a une "obligation" primordiale de faire respecter les dispositions de la Convention de Londres.

Nous avons toutefois un problème de processus à résoudre; la Loi doit céder le pas aux autres lois et organismes qui ont compétence offshore, ou avoir priorité.

Dans le peu de temps dont elle disposait, l'équipe n'a pu démêler les problèmes sous-jacents au programme pour définir clairement des solutions. Qui plus est, de nouvelles interprétations de points de droit viennent compliquer le tableau. Le sujet est d'importance puisque le secteur privé voit le programme comme un handicap économique majeur.

En 1984, la Cour d'appel de la C.-B. déclarait (dossier Couronne c. Zellerbach) ultra vires le paragraphe 4(1) de la Loi, qui interdit de

façon générale l'immersion des déchets sans permis préalable. Ce jugement fait l'objet d'un appel devant la Cour suprême du Canada. Entre-temps, la décision est exécutoire en C.-B., où l'on se reporte actuellement à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries pour préciser les conditions d'immersion des déchets.

Dans le cas où l'appel serait rejeté par la Cour suprême, le gouvernement fédéral devrait envisager de modifier la Loi ou, le cas échéant, émettre de nouveaux règlements en vertu d'une autre loi telle que la Loi sur les pêcheries, s'il désire poursuivre ce programme.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'effectuer une étude plus poussée de ce domaine; il pourrait peut-être considérer la possibilité d'établir un organisme environnemental par l'entremise duquel toutes les exigences environnementales off-shore pourraient être satisfaites. Options : ministère des Pêches et Océans, ministère de l'Environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord (dans le Nord), Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, gouvernements provinciaux-territoriaux.

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT EC 25

Objectif

Favoriser la planification de projets d'exploitation des ressources qui tiennent compte des répercussions sur l'environnement et des réactions du public, dans les domaines qui intéressent le gouvernement fédéral.

Autorité

Organisme du gouvernement.

Description

Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) comprend essentiellement trois étapes. À la première, le ministère fédéral promoteur du projet de développement effectue une première évaluation pour déterminer si le projet aura d'importantes répercussions sur l'environnement. Si le ministère conclut que le projet n'aura pas de répercussions négatives importantes, celui-ci pourra aller de l'avant moyennant la prise de certains correctifs, au besoin. Si le ministère conclut que son examen préalable ne lui permet pas de déterminer avec certitude les effets négatifs possibles, il amorce un examen plus approfondi. Enfin, lorsque le ministère juge que le projet aura une incidence importante sur l'environnement, il remet l'affaire au président exécutif du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales, qui voit à former une commission regroupant des fonctionnaires et des spécialistes de l'extérieur. Chaque commission élabore des directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales (EIE) par le ministère responsable et les promoteurs du projet, étudie cet énoncé, tient des audiences publiques et présente son rapport au ministre de l'Environnement qui en discute avec le ministre intéressé.

Le PEEE s'applique à tous les projets proposés par les ministères fédéraux, à ceux qui peuvent avoir des répercussions sur les terres administrées par le gouvernement fédéral ou à ceux qui résultent d'un engagement financier de la part du gouvernement du Canada.

Ressources

Les ressources suivantes correspondent uniquement aux activités du Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales. Le nombre, l'envergure et la complexité des projets examinés influent sur les besoins en ressources.

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.			25	24	26	29
Dépenses de fonct.						
- Traitements			1,220	1,184	1,184	1,868
- F & E			1,504	2,437	1,823	2,364
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations			4	15	5	7

Problèmes

En dépit des modifications récentes qui ont été apportées au PEEE, il reste certains problèmes importants qui peuvent entraîner des incertitudes, des retards inutiles et des coûts excessifs. Les principaux problèmes sont les suivants :

1. Étant donné que c'est le ministère qui propose le projet, qui effectue l'évaluation préalable des incidences environnementales et qui décide de soumettre le projet au BFEEE, et que les "répercussions négatives importantes" ne sont pas bien définies, le ministère a toujours la possibilité d'accélérer ou de retarder la réalisation d'un projet donné. Puisque les ministères ne sont pas tenus légalement de soumettre leurs projets au PEEE, il n'y a guère possibilité de recours ultérieur à un examen par un tribunal.

2. Puisque les examens des commissions portent sur un projet et un site donnés, il peut y avoir double évaluation de projets similaires sur des sites semblables. (Cette question a été soulevée dans le PEEE touchant l'exploitation de la mer de Beaufort, région où peuvent se dérouler les activités de quarante détenteurs de licences; les conclusions étaient toutefois d'une portée nettement plus restreinte qu'on ne l'avait prévu et ne tenaient pas compte de projets semblables dans d'autres régions, par exemple, les navires-citernes au large des côtes du Labrador.)

3. Les PEEE sont axés sur la planification de méthodes susceptibles d'atténuer les effets négatifs possibles sur l'environnement, mais ne tiennent pas compte des autres usages possibles des ressources ni de leur utilisation optimale.

4. Aucun délai n'est fixé pour la présentation des résultats du PEEE. En raison de l'absence de telles limites, l'examen du projet de la mer de Beaufort a duré 5 ans et a coûté 20 millions de dollars; certains soutiennent que cet examen aurait pu être effectué en quelques semaines au moyen de réunions internes.

5. Les coûts des commissions d'examen sont assumés, en grande partie, par le secteur privé, tandis que les groupes ou les particuliers qui s'intéressent au projet peuvent recevoir de l'aide financière du gouvernement pour témoigner devant la commission. Dans de nombreux cas, tous bénéficient du processus, mais les coûts ne sont pas partagés également.

Observations

Dans la plupart des cas, le public n'est pas informé que le PEEE a été amorcé tant que le projet n'est pas soumis à l'examen d'une commission.

Le plus important problème que suscite le PEEE est le chevauchement et le double emploi des évaluations environnementales. Les examens en vertu du PEEE se font à l'étape de la planification du projet et peuvent être repris, en totalité ou en partie, à l'occasion des évaluations faites par les provinces, des examens dans le contexte des revendications territoriales des autochtones, de la planification de l'utilisation des terres, du processus de délivrance des permis des commissions des eaux, et des examens de l'ONE. Puisque le processus reste souple et informel, en vertu du décret du conseil, il n'est pas obligatoire de tenir compte des recommandations qui en découlent lors d'audiences quasi judiciaires comme celles de l'ONE. Cette situation entraîne des coûts élevés et un certain double emploi, et crée un obstacle important à l'expansion économique, notamment dans le cas de projets marginaux.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Mettre davantage en évidence le PEEE, avant que le projet n'atteigne le stade d'examen par une commission, afin que le public sache qu'il y a eu évaluation des répercussions environnementales de tous les projets d'exploitation auxquels participe "directement" le gouvernement fédéral.

2. Afin d'éliminer le chevauchement de projets, adopter des mesures habilitantes pour les besoins du PEEE, et préciser les paramètres de l'examen; exiger que tous les examens ultérieurs tiennent compte des recommandations découlant du PEEE et s'y conforment.

3. Préciser, dans cette loi habilitante, que les examens des projets n'auront lieu que si ces derniers ne feront pas l'objet d'une évaluation globale des répercussions sur l'environnement.

PROGRAMME DE CONSERVATION DES OISEAUX MIGRATEURS EC 97

Objectif

Protéger environ 500 espèces d'oiseaux migrateurs qui sont utiles à l'homme ou inoffensifs pour celui-ci et en assurer la survie.

Documents habilitants

Loi de la Convention concernant les oiseaux migrateurs (1917)
Loi sur la faune du Canada

Description

Le Programme de conservation des oiseaux migrateurs prévoit la réalisation de recherches sur les espèces énumérées et leurs habitats, la réglementation du nombre de prises au cours de chaque saison de chasse, et la participation à la gestion et à l'exploitation des réserves naturelles de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs. Le programme porte en outre sur la collaboration des provinces en ce qui concerne les plans de gestion des oiseaux aquatiques et l'Accord de prévention des dommages causés aux cultures.

Le programme a pour but de permettre au Canada de s'acquitter de ses obligations internationales aux termes de la Convention concernant les oiseaux migrateurs de 1917. Il prévoit des programmes de gestion et de recherche en collaboration avec les pays d'Amérique latine, pour la protection d'espèces fauniques communes aux deux secteurs.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	235	241	240	256	256	256
Dépenses de fonct.	13,210	13,530	13,827	16,279	16,279	16,279
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	1,705	2,195	1,882	4,008	4,008	4,008
Subsides						
Immobilisations	672	1,074	979	663	663	663

Problèmes

Le programme est utile pour la protection des oiseaux migrateurs et son bien-fondé n'est pas mis en doute. Cependant, il y a plusieurs problèmes d'ordre mineur, notamment :

1. La révision des plans de chasse des oiseaux migrateurs (saison) par le gouvernement fédéral cause des retards excessifs et le permis de chasse exigé par le fédéral pour les oiseaux migrateurs couverts par le programme fait double emploi avec le permis provincial.

2. La liste des espèces couvertes par le programme remonte à 1916 et, selon des spécialistes de l'environnement, on n'y mentionne pas plusieurs espèces qui ont besoin d'être protégées.

Observations

Selon le Groupe d'étude, pour porter fruits, les efforts du Canada en vue de protéger les oiseaux migrateurs devraient être appuyés par les autres pays où ils trouvent un refuge temporaire. Mais bien souvent, la protection des espèces n'est pas une priorité pour ces gouvernements.

Le Programme de conservation des oiseaux migrateurs pourrait servir d'exemple pour le protection à l'échelle nationale d'autres espèces menacées.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. Maintenir le programme sous sa forme actuelle.

2. Permettre aux provinces de mettre au point un seul système d'octroi de permis de chasse et de réglementer la chasse selon un cadre fédéral-provincial élargi, afin d'éviter le double emploi.

PARCS (RÈGLEMENTS RÉGISSANT LES TERRES ET LA FAUNE) EC 901

Objectif

Protéger et conserver le patrimoine naturel et culturel et assurer la sécurité du public dans les parcs nationaux.

Documents habilitants

Loi sur les parcs nationaux, Loi sur les lieux et monuments historiques, Commission des champs de bataille nationaux, Commission des lieux et monuments historiques du Canada, Convention sur le patrimoine mondial de l'UNESCO, Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS)

Description

Les lois et règlements sur la faune interdisent, exception faite des autochtones dans certains parcs septentrionaux, la chasse dans tous les parcs nationaux, sauf un, et régissent la pêche dans les parcs.

Parcs Canada impose des frais pour ses services (droit de camping, droit d'entrée pour les véhicules des visiteurs, permis de pêche, etc.) et réglemente la prestation de services aux visiteurs afin de contrôler l'importance et le bien-fondé des aménagements à l'intérieur des parcs.

Parcs Canada est seul responsable de l'aménagement du territoire et du zonage des cinq lotissements urbains situés dans les parcs nationaux.

Une révision des services votés a été complétée en 1983-1984, et le Vérificateur général a procédé à une vérification intégrée entre 1982 et 1984.

Ressources

(milliers $)	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87
A.-P.	4,983	5,093	4,941	5,222	4,902	
Dépenses de fonct.	162,000	186,000	198,000	209,000	213,000	
Immobilisations	100	101	114	113	90	

Ces ressources sont celles de la Direction générale de Parcs Canada au complet, y compris les parcs nationaux, les lieux historiques, l'administration, les loisirs et les accords sur la conservation. Les activités de réglementation n'exigent pas toutes ces ressources, mais il est difficile d'évaluer quelle portion leur est attribuée.

Problèmes

Les règlements régissant les parcs constituent un obstacle insurmontable pour le développement économique. C'est justement ce que voulait réaliser le Parlement lorsqu'il a créé des parcs pour mettre des régions données à l'abri du développement économique. Le développement d'installations touristiques et récréatives y est sérieusement restreint, ce qui entraîne une importante perte de revenu pour l'industrie touristique. Cette industrie prétend qu'on lui interdit d'aménager de vastes étendues de terre dans le Nord par l'établissement arbitraire de frontières, alors que ces endroits demeurent en grande partie inaccessibles aux Canadiens qui veulent profiter de leur patrimoine naturel. Les habitants des lotissements urbains situés dans les parcs ne sont jamais consultés au sujet des questions locales.

Les opinions sur les parcs nationaux sont largement polarisées. Contrairement à "l'opinion de l'industrie", un large éventail de particuliers et de groupes d'intérêt insiste pour qu'on accorde priorité à la protection et à la limitation de l'accès et qu'on prévoie d'étendre encore davantage l'emprise des parcs.

Les agents des parcs souffrent de l'ambiguïté de leur rôle: ils doivent d'une part, sensibiliser le public et de l'autre, faire respecter les règlements. Lorsqu'ils appliquent les règlements, ils sont gênés par le fait qu'ils ne disposent d'aucune sanction autre que les poursuites au criminel.

Observations

La politique des parcs nationaux ne semble pas tenir compte des doléances des groupes que nous avons consultés. Certains conservationnistes préconisent une protection accrue alors que la plupart des personnes consultées sont d'avis que les parcs devraient être plus accessibles pour les activités récréatives.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Entamer un examen exhaustif de la politique des parcs, avec consultation du public sur les objectifs et l'utilisation des parcs nationaux, notamment en ce qui a trait à la protection, à la conservation, aux activités récréatives et à l'aménagement.

2. Autoriser l'exploitation des ressources naturelles et consulter l'industrie avant de fixer les frontières des parcs, de façon à permettre une attribution optimale des ressources.

3. Adopter une approche diversifiée à l'égard des parcs nationaux (aménagement, récréation, conservation, protection), afin de permettre une exploitation plus profitable sur le plan économique, surtout dans le cas du tourisme.

4. Exiger une meilleure rentabilité des parcs nationaux.

5. Élaborer et publier une politique à l'égard de l'application des règlements, pour structurer le pouvoir discrétionnaire des agents des parcs.

6. Mettre sur pied un système de délivrance de contraventions pour les délits mineurs.

PROGRAMME DE CONSERVATION DE LA FAUNE EC

Objectif

Contrôler l'exportation illégale du gibier, c'est-à-dire le transport et la possession, dans une province ou un territoire, de gibier tué dans une autre province ou un autre territoire.

Document habilitant

Loi sur l'exportation du gibier

Description

Toute personne qui désire transporter du gibier à l'extérieur de la province ou du territoire où il a été tué doit détenir un permis d'exportation. Commet une infraction quiconque a en sa possession, hors de la province où il a été tué, du gibier, sauf s'il a obtenu un permis d'exportation valide délivré par cette province.

Aux fins du programme, on entend par "gibier" la carcasse de l'animal ainsi que toute partie de celle-ci, de même que la peau de tout animal sauvage, de tout animal domestique à poil ou de tout oiseau et volaille sauvages.

La Loi a été édictée à la demande des provinces. Ce sont elles qui en assurent l'application. Des fonctionnaires provinciaux, la GRC et les préposés aux douanes sont chargés de la faire respecter. La seule fonction du Service canadien de la faune consiste à répondre aux demandes de modification de la Loi formulées par les provinces.

Ressources

Comme l'application de la Loi relève exclusivement des provinces et territoires, le Service canadien de la faune ne leur alloue aucune somme d'argent à cette fin.

Problèmes

Bien que la Loi sur l'exportation du gibier ne pose aucun problème, ce programme ne vise que les carcasses d'animaux ou les parties d'animaux. Plus importante est la question du transport d'animaux vivants d'une province à l'autre et les conséquences possibles de la transplantation de ces animaux dans un autre écosystème.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. Modifier la Loi afin qu'elle vise également le transport d'animaux vivants d'une province ou d'un territoire à l'autre.

2. Laisser le programme tel quel.

APERÇU

IMMIGRATION

Étant donné les taux de chômage élevés enregistrés ces dernières années, la dimension économique de l'immigration prend de plus en plus d'importance. Le rôle historique et traditionnel de l'immigration dans la société canadienne est reconnu, mais l'incidence des politiques en vigueur sur le marché très concurrentiel de l'emploi suscite une inquiétude croissante. Les pays européens ont réagi à ces préoccupations en prenant des mesures rigoureuses, notamment en rapatriant des milliers de travailleurs étrangers.

Les divers problèmes discernés ont trait au recrutement et à la sélection et, plus particulièrement, à l'application des lois et règlements

- Le nombre exagéré des revendications du statut de réfugié a paralysé les systèmes de traitement et d'enquête, ce qui a occasionné des coûts élevés à l'État et des retards inacceptables. L'ancien gouvernement a confié au rabbin J. Plaut la mission d'étudier ces questions, et les recommandations de son rapport sont actuellement à l'étude.

- Le nombre d'immigrants illégaux, évalué à 50,000 ou plus, témoigne des difficultés et des faiblesses que comportent les méthodes d'application actuelles. Ces étrangers illégalement entrés au Canada ont probablement recours à des moyens illicites pour avoir accès aux services sociaux et médicaux, et bon nombre d'entre eux occupent des emplois qui autrement pourraient être offerts à des Canadiens.

- Les secteurs qui ont besoin de travailleurs saisonniers (p. ex. l'horticulture) ont beaucoup de peine à engager des Canadiens et sont même parfois dans l'impossibilité de le faire en raison des régimes actuels d'aide sociale et d'assurance-chômage. Il s'ensuit que les travailleurs étrangers reçoivent des permis temporaires pour satisfaire aux besoins de main-d'oeuvre des industries saisonnières.

- Les opinions divergent relativement aux règles qui régissent actuellement l'admission d'immigrants aux fins de la réunion des familles. Certains estiment que cette composante "non contestée" devrait faire l'objet d'une déréglementation partielle puisque l'application des règles en vigueur est inutilement complexe et coûteuse. D'autres soutiennent que ces règles sont justifiées puisqu'elles permettent de filtrer des requérants qui pourraient constituer un fardeau coûteux pour les services sociaux ou les

services de santé en vigueur. Ils soulignent, par exemple, combien il importe qu'un examen médical devienne partie intégrante du processus d'admission.

Malgré le côté délicat de certaines questions, particulièrement l'admission d'immigrants aux fins de la réunion des familles, il peut être souhaitable d'inscrire de plus en plus, et de façon explicite, la politique d'immigration dans le cadre plus général de la politique économique.

IMMIGRATION: RECRUTEMENT ET SÉLECTION EIC 901

Objectif

Administrer l'admission au Canada d'immigrants et de visiteurs, compte tenu des intérêts économiques, sociaux et culturels du Canada.

Documents habilitants

Loi sur l'immigration (1976) et son règlement d'application
Loi régissant l'emploi et l'immigration (1977)

Description

Ce programme régit le volume et la composition du mouvement d'immigration et du mouvement de certaines catégories de visiteurs (notamment les étudiants étrangers et les travailleurs temporaires) qui sont admis au Canada conformément aux lois, règlements et politiques applicables. À l'étranger, l'activité Recrutement et sélection est exécutée par Affaires extérieures Canada.

En 1983-1984, 89,034 personnes ont été admises en vertu de ce programme, la majorité appartenant à la catégorie de la réunion des familles et les autres étant ventilées de la façon suivante :

- 8,961 réfugiés;
- 6,407 travailleurs en vertu d'une mesure adoptée en 1982 limitant l'admission des travailleurs sélectionnés à ceux qui détenaient des offres d'emploi approuvées;
- 12,524 entrepreneurs, personnes à leur compte, retraités (et leurs familles) et personnes admises pour des raisons humanitaires spéciales.

En plus de l'étude des demandes d'immigration et des revendications du statut de réfugié, le programme s'occupe aussi de l'émission de plus de 200,000 permis et prolongations de permis par année aux travailleurs temporaires et aux étudiants étrangers.

Les niveaux d'immigration sont établis pour trois ans, à partir de consultations annuelles des gouvernements provinciaux et d'organismes intéressés du secteur privé, notamment ceux qui représentent les

travailleurs. Chaque année, le Ministre présente un cycle triennal de planification au Parlement.

Toutes les observations relatives à ce programme sont aussi applicables aux activités poursuivies à l'étranger sous la responsabilité d'Affaires extérieures.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	587	562	483	561		
Dépenses de fonct.	16,590	17,683	14,763	19,373		
- Traitements	15,382	17,129	13,879	18,339		
- F & E	1,208	554	884	1,034		
- Autres dép.	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	16	22	22	22		

Problèmes

Personne n'a mis en doute la nécessité de ce programme. Les consultations ont cependant mis en lumière ce qui suit :

1. Les groupes diffèrent largement d'opinion sur la question de savoir si les niveaux d'immigration actuels constituent ou non un obstacle à la création d'emplois. Certains ont souligné qu'à l'exception des cas de réunion des familles, les immigrants sont en concurrence directe pour l'obtention d'emplois rares dans un contexte de chômage élevé. D'autres ont affirmé que les immigrants créaient des emplois (par exemple, Toronto a un faible taux de chômage et la plus grande proportion de personnes nées à l'étranger) et que le marché du travail du Canada était dans une situation précaire, compte tenu de sa population en décroissance régulière.

2. L'activité Recrutement et sélection à l'étranger (sous la responsabilité d'Affaires extérieures) devrait être rationalisée : trop de ressources sont disponibles dans des pays d'Europe où l'émigration vers le Canada a diminué au cours de la dernière décennie, et trop peu dans les pays en voie de développement d'où proviennent de plus en plus les membres de la catégorie "réunion des familles" (la plus importante composante du mouvement d'immigration).

3. Les règles et les critères de sélection ne sont pas appliqués de façon uniforme.

4. L'obligation légale selon laquelle les immigrants doivent se trouver à l'extérieur du Canada pour obtenir le droit de résidence permanente ne tient plus. Une politique de règlement des cas individuels a maintenant préséance, ce qui a engendré une certaine impression d'injustice et des procédures coûteuses, y compris le recours direct au pouvoir discrétionnaire du Ministre. La Loi et les règlements devraient être modifiés de façon à permettre aux groupes les moins contestés (par exemple les personnes âgées et les enfants de la catégorie des familles) d'obtenir la résidence permanente lorsqu'ils sont déjà au Canada.

5. Il ne faudrait pas faire appel aux travailleurs temporaires étrangers lorsque le taux de chômage est élevé. Ils restent cependant nécessaires parce que certains secteurs économiques (comme l'horticulture) ne peuvent pas faire concurrence aux prestations d'assurance-chômage et de bien-être social, qui sont presque aussi élevées que le salaire minimum. Ces régimes devraient être modifiés, du moins de façon saisonnière, afin de permettre l'emploi de résidents comme travailleurs saisonniers.

Observations

1. Il est naturel que les agents d'immigration, qui traitent avec des êtres humains dont la vie et l'avenir peuvent être déterminés par des décisions administratives, disposent de pouvoirs discrétionnaires et d'une certaine marge de manoeuvre, et il est inévitable que leurs décisions soient parfois contestées.

2. Il existe certaines contradictions dans l'application du programme. Par exemple, le processus de réunion des familles pour un pays d'origine donné peut prendre trois ou quatre fois plus de temps que pour un autre. En outre, le programme des entrepreneurs, qui est susceptible de contribuer grandement à la création d'emplois, est plus facile à appliquer dans les pays qui ne restreignent pas l'exportation de capitaux.

3. À une époque où le chômage est élevé au pays, il est très difficile d'appuyer l'emploi même temporaire de travailleurs étrangers saisonniers.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Le programme doit incontestablement être maintenu, mais il doit être rationalisé et modifié. Au cours des dernières années, le Comité mixte permanent du Parlement chargé des règlements a apporté des commentaires dont il faudrait tenir compte, notamment en ce qui concerne la portée de la participation et du pouvoir discrétionnaire du Ministre. Il faudrait envisager la possibilité d'accorder la résidence permanente à l'intérieur du Canada dans le cas de certaines catégories non contestées.

2. Bien que cela risque de favoriser un accroissement des infractions aux règles d'entrée au pays, il faudrait tenir compte des intérêts canadiens dans la question des travailleurs étrangers temporaires. Il faudrait réviser les mesures actuelles en matière d'emploi et de bien-être social, de manière à promouvoir l'emploi saisonnier dans le domaine de l'agriculture. Les pays en développement concernés (la plupart appartiennent aux Caraïbes) pourraient réagir de façon défavorable.

IMMIGRATION: APPLICATION DE LA LOI EIC 902

Objectif

Appliquer les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'admission et au séjour de personnes au Canada, ainsi qu'à leur renvoi du Canada, afin de protéger la santé, la sécurité et l'ordre dans la société canadienne.

Documents habilitants

Loi sur l'immigration (1976) et son règlement d'application
Loi régissant l'emploi et l'immigration (1977)

Description

L'application de la Loi sur l'immigration, ainsi que des règlements et politiques connexes, se fait par l'examen de documents, l'arrestation et la détention de personnes qui ne possèdent pas de documents valides, l'instruction des infractions et la représentation du Ministre aux enquêtes relatives aux infractions et à l'audition des appels. Elle comporte plusieurs aspects apparentés aux fonctions policières.

L'examen primaire des quelque 35 millions de personnes admises au Canada chaque année est effectué par les agents de douane (Revenu Canada). L'examen secondaire plus poussé - 1.9 million en 1983-84 - est fait par des agents d'immigration. Ils enquêtent aussi sur les infractions à la Loi. En 1983-84, 71,000 enquêtes ont eu lieu et 5,391 personnes ont été expulsées.

Le Canada est signataire d'un programme des Nations Unies visant à aider au placement des réfugiés. Le respect de cette obligation est rendu difficile en partie à cause du nombre croissant de personnes, venant surtout des pays du tiers monde, qui revendiquent le statut de réfugié après avoir été admises au Canada à titre de visiteurs. L'introduction récente de l'obligation d'obtenir un visa pour les citoyens de certains pays d'où proviennent un grand nombre de ces requérants devrait permettre une mise en vigueur préventive de la Loi, non sans causer d'autres problèmes aux éventuels refugiés, toutefois. L'augmentation des coûts, des délais ainsi que les faux réfugiés sont des questions qu'a étudiées le rabbin G. Plaut dans une étude qui lui a été commandée.

Le programme est très décentralisé. Il se répartit sur dix bureaux régionaux et 106 Centres d'immigration Canada à travers le pays. Le Système automatisé de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) assure l'accès en direct à un réseau de données relatives au statut des personnes. Le répertoire complet sera prêt en 1987-88.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	1,078	1,053	1,167	1,047		
Dépenses de fonct.	41,785	46,945	47,599	42,566		
- Traitements	36,833	37,842	41,157	39,290		
- F & E	4,952	9,103	6,442	3,276		
- Autres dép.	-	-	-	-		
Recettes*	2,316	2,600	2,680	3,000		
Subsides	-	-	-	-		
Immobilisations	29	31	31	48		

* Recettes tirées en grande partie de la confiscation de cautionnements, des sanctions imposées aux transporteurs ainsi que des frais perçus aux fins de récupération des coûts.

Problèmes

Aucun des groupes rejoints n'a mis en doute la nécessité d'un programme d'exécution de la Loi et des règlements; cependant, les questions suivantes ont été soulevées :

1. Le nombre de personnes vivant illégalement au Canada (estimé à 50,000 au moins, d'après une étude datant de 1982) reflète la dimension du problème de l'exécution de la Loi.

2. Les revendications abusives du statut de réfugié au cours des dernières années ont entraîné un arriéré dans les enquêtes. En outre, la très récente décision de la Cour suprême accordant aux personnes qui revendiquent le statut de réfugié le droit à une audience complète devant la Commission d'appel de l'immigration (auparavant, la Commission rendait une décision fondée sur la transcription de l'examen fait par un agent) ralentira encore plus le processus et alourdira l'arriéré (à l'heure actuelle, quelque 13,000 cas sont en attente).

3. Le recours à un visa universel pourrait être une mesure préventive efficace pour réduire le coût de l'exécution de la Loi.

4. La Loi et les règlements comportent trop d'échappatoires qui favorisent les délais dans le processus d'expulsion et représentent des coûts administratifs considérables pour le gouvernement fédéral.

Afin d'améliorer la récupération des coûts, le ministère demandera au Cabinet l'autorisation de réclamer des droits nouveaux ou plus élevés pour différentes catégories de documents.

Observations

1. Selon le Groupe d'étude, ce programme comporte un grave problème d'équilibre coûts-avantages. Malgré plus de 1,000 années-personnes et des dépenses annuelles de près de 100 millions de dollars, l'exécution de la Loi reste assez mal perçue.

2. Compte tenu d'une récente décision de la Cour suprême concernant la détermination du statut de réfugié, le ministère se doit de trouver des moyens plus efficaces de filtrer les arrivants aux points d'entrée.

3. Avant de décider d'avoir recours à un système de visa universel afin d'améliorer la sélection avant l'admission, il faut analyser l'impact qu'aurait cette mesure sur les accords de réciprocité conclus avec certains pays, en particulier les États-Unis . Il convient aussi de tenir compte du fardeau administratif additionnel qu'elle entraînerait, en particulier pour les missions à l'étranger (sous la responsabilité des Affaires extérieures).

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Même si le programme doit incontestablement être maintenu, il faudrait élaborer et appliquer de meilleures méthodes pour la sélection aux points d'entrée, dans un souci d'économie. Les recommandations du rabbin Plaut sur le statut de réfugié sont à l'étude. Une sélection plus serrée avant l'admission pourrait en résulter.

2. Il faudrait envisager, dans le contexte des modifications législatives, la possibilité de permettre à certaines catégories non contestées (par exemple les enfants et les parents âgés de la catégorie des familles) de demander le droit de résidence permanente alors qu'elles sont au Canada. Cependant, une évaluation préliminaire des effets négatifs possibles, comme une éventuelle augmentation du nombre de résidents illégaux, serait souhaitable avant de prendre une décision concernant de telles modifications.

ENREGISTREMENT DE LA CITOYENNETÉ ET PROMOTION DU CIVISME SE 1

Objectif

Promouvoir la citoyenneté canadienne, et fournir des services pour l'octroi de la citoyenneté canadienne et la délivrance de certificats à cet effet, et fournir d'autres services exigés par la législation.

Document habilitant

Loi sur la citoyenneté

Description

Le programme du Secrétariat d'État dont relève l'application de la Loi et des règlements vise la prestation de services pour l'octroi de la citoyenneté canadienne et la délivrance de certificats à cet effet. Ces services incluent des activités de promotion. Au cours de l'année 1984-1985, 123,558 demandes d'octroi de la citoyenneté, 43,948 demandes de certificat de preuve de la citoyennenté et 6,992 demandes de recherche dans les dossiers d'enregistrement ont été reçues. Les services décentralisés sont assurés par 29 cours de la citoyenneté et sous-cours, et par l'entremise des quartiers généraux décentralisés situés dans la Région de la Capitale nationale et à Sydney (Nouvelle-Écosse). Près de 40 % du total des demandes de citoyenneté sont présentées et instruites à Toronto.

Au départ, la demande de citoyenneté accompagnée des documents à l'appui et des droits exigibles est examinée par un agent de citoyenneté régional, puis elle est acheminée au bureau de Sydney qui se charge de faire procéder aux enquêtes criminelles et sécuritaires de la GRC. La demande est ensuite envoyée à la cour de la citoyenneté compétente. Au cours d'une entrevue, le juge de la citoyenneté interroge verbalement le requérant, conformément aux exigences prescrites (connaissances sur le Canada, par exemple) et, s'il y a lieu, approuve la demande. Un certificat est alors rédigé et le requérant comparaît à nouveau devant le juge pour la cérémonie de remise des certificats et de prestation du serment.

Comme toute augmentation des exigences concernant la preuve de citoyenneté, toute modification de la politique et de la législation relatives à l'immigration a des effets sur le fonctionnement du programme et sur la charge de travail.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	390	429	330	330	330	330
Dépenses de fonct.						
- Traitements	9,102.9	11,124.3	9,678.6	9,839	9,839	9,839
- F & E	*540.7	**790.5	1,972.5	1,596	1,896	1,896
- Autres dép.	137.3	146	192	146	146	146
Recettes	1,732.2	1,994.6	2,000	6,500	5,525	5,525
Subsides	NÉANT					
Immobilisations	44.6	184.1	37.5	28	28	28

* Les chiffres concernant les frais généraux et les Opérations régionales ne sont pas disponibles.

** Les chiffres concernant les frais généraux, les Opérations régionales et les coûts de TED ne sont pas disponibles.

REMARQUE: Les chiffres qui précèdent ne comprennent pas les ressources liées aux accords relatifs aux cours de langue et d'instruction civique, et aux accords relatifs aux manuels de langue. Toutefois, ils incluent les ressources liées aux activités de promotion puisque celles-ci font partie intégrante du processus d'acquisition et de preuve de la citoyenneté canadienne.

Problèmes

On n'a soulevé aucun problème sur le plan de la réglementation. Toutefois, le ministère a signalé que les coûts du programme imputables aux cérémonies pourraient être réduits. En outre, à l'issue d'une évaluation interne effectuée en 1984, on a envisagé la possibilité de confier les activités de promotion à des associations bénévoles qui seraient subventionnées au moyen de capitaux de lancement provenant du Secrétariat d'État.

Observations

1. Il serait possible de réduire le coût des cérémonies, tout en rehaussant le caractère solennel de l'acquisition de la citoyenneté canadienne, si la cérémonie était simplifiée et confiée à un député. Les nouveaux citoyens seraient ainsi mis en contact direct avec leurs représentants élus, qui personnifient en quelque sorte la démocratie au Canada.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Simplifier les cérémonies que comporte le programme et les confier, non plus à un juge de la citoyenneté, mais à un député. Il faudrait pour cela obtenir l'accord de toutes les parties et modifier la législation. Parmi les économies qui pourraient ainsi être réalisées, on peut compter les coûts que représentent les services de 34 juges de la citoyenneté et de certains membres du personnel de soutien de la cour, ainsi que certaines dépenses de F & E connexes.

2. Supprimer la cérémonie et demander tout simplement aux requérants de prêter serment à leurs frais devant un fonctionnaire de la cour (un notaire, par exemple). Les documents seraient étudiés par les fonctionnaires, et les certificats seraient délivrés par les bureaux des régions et des districts. Des économies semblables à celles qui sont décrites ci-dessus pourraient être réalisées.

3. Conserver les cérémonies que comporte actuellement le programme.

LE PROGRAMME DES PASSEPORTS AEC 1

Objectif

Assurer la délivrance, dans les meilleurs délais, de titres de voyage à l'intention des citoyens canadiens et autres résidents admissibles et maintenir leur intégrité.

Documents habilitants

Décret sur les passeports canadiens (décret n° 1981-1472)
Diplomatic & Special Passport Order (décret n° 1956-1373)

Description

Le Programme des passeports vise la délivrance des passeports aux citoyens canadiens, et la délivrance de certificats d'identité aux immigrants reçus qui ne peuvent obtenir de titres de voyage de leur pays d'origine.

La délivrance des passeports est décentralisée et s'effectue dans seize bureaux régionaux au Canada, dans deux bureaux de la Région de la Capitale nationale et dans 110 missions canadiennes à l'étranger.

Parmi les autres services assurés par ce programme, on compte la prolongation de la validité des titres, l'addition du nom de femme mariée, l'addition et le retranchement du nom d'enfants, et l'inscription de remarques. Les passeports diplomatiques ou spéciaux sont délivrés dans certaines circonstances précises.

Le Bureau des passeports est également chargé de la formulation et de la coordination de politiques et il assume la responsabilité de son service du personnel ainsi que de ses services financiers et administratifs.

Financé aux termes des dispositions réglementaires sur les fonds renouvelables du Conseil du Trésor, le programme est autonome sur le plan financier. Par conséquent, aucun crédit du ministère n'y est affecté.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		339	353	351	351	351
Dépenses de fonct.		15,545	16,495	18,146		
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes		17,819	19,451	19,451		
Subsides						
Immobilisations		106	792	738		

Problèmes

Sur le plan des principes, le programme n'est pas remis en question, et les Canadiens ont une haute opinion de leur service des passeports, qui jouit également d'une bonne réputation à l'étranger.

Les recettes du programme excèdent la pleine couverture des dépenses sauf à l'étranger où les coûts de délivrance ne sont pas entièrement récupérés.

Observations

Les services dispensés par le Programme des passeports ont un caractère public très marqué, et la nécessité d'un haut rendement qualitatif se mesure aux éventuels risques que comporte la délivrance de passeports contenant des erreurs ou des renseignements inexacts.

Selon le Groupe d'étude, les bureaux régionaux et les bureaux d'Ottawa ont atteint un niveau acceptable de service au public, le délai de délivrance étant de trois jours lorsque les requérants se rendent au bureau, et de cinq à sept jours, en plus des délais postaux, lorsque la demande est faite par la poste.

Les formules de demande peuvent être obtenues dans environ 8,000 bureaux de poste, et auprès de 2,000 agents de voyage, des principaux transporteurs aériens et de tous les bureaux des passeports.

Tous les bureaux des passeports fournissent des services bilingues.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Aucun changement, compte tenu de l'efficacité du programme et de son haut rendement sur le plan de la récupération des coûts.

2. Les coûts pourraient être réduits par la fermeture de certains bureaux régionaux, mais ce serait au détriment des services au public.

3. Le ministère des Affaires extérieures devrait étudier les moyens d'améliorer la récupération du coût de la délivrance des passeports dans les missions à l'étranger.

APERÇU

Énergie et mines

Avant de commencer ses travaux, le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation s'attendait à ce que le secteur de l'énergie nécessite une très grande attention, puisque la structure de réglementation alors en vigueur constituait un exemple presque parfait des effets désastreux sur l'économie que peut avoir le recours à la réglementation pour atteindre des objectifs politiques dans d'autres domaines. Toutefois, la conclusion d'une entente avec les provinces de l'Ouest, à mi-chemin de l'étude, devrait permettre de remédier aux principaux problèmes de réglementation dans ce secteur.

L'Accord de l'Ouest ne traite pas de certaines questions importantes qui touchent la Commission de contrôle de l'énergie atomique. Des préoccupations précises, par exemple, ont été soulevées au sujet de l'indécision intergouvernementale qui semble exister relativement à la réglementation des déchets de faible radioactivité.

Il existe également de nombreux programmes de réglementation fédéraux qui ont une incidence importante mais indirecte sur le secteur des mines. Toutefois, la réglementation directe du secteur des mines au sud du 60^{e} parallèle est de compétence provinciale. Un document de travail énonce le point de vue de l'industrie minière sur la réglementation fédérale. Des suggestions connexes sont énumérées ci-dessous. Elles devraient être examinées par rapport au travail du groupe d'étude sur les pêches ainsi que sur le développement du Nord. Elles montrent qu'une industrie importante peut avoir des intérêts dans une gamme variée de domaines de réglementation.

Les ajustements proposés ci-dessous au mécanisme de réglementation pourraient se traduire par une activité économique accrue dans le secteur des mines :

- modifier la Loi sur les pêcheries de façon à ne pas tenir compte uniquement de la protection de l'habitat des diverses espèces de poissons, mais aussi d'un certain nombre d'autres utilisations qui peuvent revêtir une importance encore plus grande, et créer des commissions régionales d'examen qui seraient chargées de résoudre les conflits;

- accélérer le processus d'approbation des projets dans la majorité des cas, l'approbation étant automatiquement accordée si les organismes de réglementation ne peuvent démontrer la nécessité de normes de conformité plus strictes que celles qui sont déjà prévues dans la législation;

- accorder aux personnes qui soumettent un projet le droit de discuter du besoin de poser des conditions d'approbation précises, avant que celles-ci ne deviennent exécutoires;

- créer un organisme de coordination dont l'unique mandat est de faciliter l'approbation des projets au nord du 60^{e} parallèle;

- adopter une politique d'utilisation multiple des terres au nord du 60^{e} parallèle;

- donner un accord de principe au partage équitable des coûts du contrôle de l'anhydride sulfureux; et

- procéder à un examen continu de la pertinence de la réglementation par rapport au progrès technologique et, au besoin, établir des normes précises pour certaines entreprises.

COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE CCEA 1

Objectif

Surveiller la mise en valeur, l'application et l'utilisation de l'énergie nucléaire au Canada et participer, au nom du Canada, à des mesures internationales de contrôle, dans l'intérêt de la santé et de la sécurité, ainsi que des objectifs nationaux.

Documents habilitants

Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et Loi sur la responsabilité nucléaire

Description

La Commission de contrôle de l'énergie atomique assume les fonctions suivantes :

1. délivrer des permis et régir le choix de l'emplacement, la construction, l'exploitation ainsi que la mise hors service des installations nucléaires.

2. délivrer les permis pour la possession, l'utilisation, la vente, l'importation ou l'exportation des substances prescrites.

3. veiller à ce que le Canada respecte ses engagements en matière de contrôle international de l'énergie atomique.

4. veiller à l'application de la Loi sur la responsabilité nucléaire en identifiant les installations nucléaires et en prescrivant l'assurance de base que doivent contracter les exploitants.

5. fixer des normes relatives à l'emballage des matières radioactives destinées au transport et réaliser des inspections de conformité.

6. mettre au point et faire appliquer des règlements touchant la sécurité matérielle de certaines matières et installations nucléaires.

7. mener un programme de recherche et de développement à l'appui des exigences de réglementation de l'énergie nucléaire.

La Commission se compose d'un président à plein temps et de quatre membres à temps partiel.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	254	271	283	285	285	285
Dépenses de fonct.						
- Traitements	10,270	11,791	13,792	15,069	15,071	15,071
- F & E	5,388	7,505	6,104	7,809	7,010	6,485
- Autres dép.						
Recettes	1,210					
Subsides	18	38	24	481	504	711
Immobilisations	227	1,357	245	291	307	379

Problèmes

Dans l'ensemble, la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) semble exécuter avec succès l'important programme de réglementation dont elle est chargée. Des critiques ont cependant été formulées au sujet de la composition de la Commission, qui comprend quatre représentants à temps partiel et un à plein temps. Les membres n'auraient pas suffisamment de temps à consacrer aux questions qui concernent la Commission et souvent n'ont pas la compétence voulue pour en comprendre la complexité. On a également reproché à la Commission de ne pas suffisamment garder ses distances dans ses rapports avec les exploitants et de ne pas exercer un contrôle réglementaire uniforme.

Un second problème soulevé par les administrateurs de la CCEA a trait à la disposition des déchets de faible radioactivité. La gestion des déchets est la responsabilité des provinces (à l'exception de certaines substances prescrites), mais la CCEA est responsable de la gestion des matières radioactives. Toutefois, la CCEA ne possède ni n'exploite aucun site de gestion des déchets de faible radioactivité, lesquels sont produits un peu partout. Il n'existe pas d'entente qui détermine les autorités responsables de la gestion de ces déchets; ceux-ci sont donc entreposés dans des installations temporaires ou déversés dans des dépotoirs ordinaires. Les résidus de faible radioactivité sont produits en quantité de plus en plus grande, et il est donc essentiel de trouver des lieux d'entreposage permanent.

Observations

L'industrie opte souvent pour la solution la moins coûteuse lorsque des normes de rendement sont utilisées pour atteindre les objectifs visés par les règlements. Les petites entreprises, qui ne disposent pas toujours des ressources nécessaires aux travaux de R et D, doivent pour leur part se conformer aux exigences imposées par la CCEA. Cette combinaison de types de réglementation semble optimale.

Le coût supplémentaire d'une réglementation de plus en plus stricte est minime comparativement au degré de sécurité atteint. La réglementation de l'énergie atomique fixe une norme de sécurité très élevée et doit être appliquée uniformement pour conserver la confiance du public dans ce secteur d'activité.

Le Groupe d'étude est d'avis que le programme de réglementation de la CCEA constitue un fardeau excessif imposé à l'industrie d'exploitation de l'uranium et empiète plus qu'il n'est nécessaire dans les domaines de compétence provinciale.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Examiner l'organisation de la Commission et augmenter le nombre de ses membres afin qu'il y ait un plus grand nombre de membres à plein temps représentant les entreprises, la main-d'oeuvre et le public concerné.

2. Créer un groupe de travail formé de représentants des entreprises, de membres de la CCEA et de représentants des gouvernements provinciaux : ce groupe aurait un an pour déterminer l'autorité responsable de la gestion des déchets de faible radioactivité et pour proposer des méthodes optimales de disposition des déchets.

RÈGLEMENTS CONCERNANT LE PROGRAMME ÉNERGÉTIQUE NATIONAL

EMR 2, 20, 21 et 901

Objectif

Contribuer à l'accroissement de la propriété et du contrôle canadiens du secteur énergétique, encourager l'auto-suffisance en matière d'énergie et établir un prix canadien unique.

Documents habilitants

Loi sur la détermination de la propriété et du contrôle canadiens.
Loi sur l'administration de l'énergie

Description

Les règlements du PEN comprenaient un grand éventail d'activités, dont :

1. La fixation et la collecte des redevances d'indemnisation pétrolière appliquées au pétrole brut acheminé aux raffineries au Canada.

2. L'établissement et le paiement du prix de référence du nouveau pétrole pour le pétrole découvert après 1973, à un niveau supérieur au prix spécial de l'ancien pétrole pour les réserves connues avant 1973, afin de stimuler l'exploration et la mise en valeur de nouvelles sources de pétrole.

3. Établir le taux des paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole et verser une indemnité à taux forfaitaire aux importateurs de pétrole brut et de produits pétroliers, afin de favoriser le choix des importations les moins coûteuses et d'atténuer l'effet des fluctuations rapides du prix mondial du pétrole.

4. Verser des indemnités pour des échanges de pétrole brut étranger contre du pétrole brut canadien au moyen de transferts intérieurs et d'échanges de pétrole brut, ainsi que pour les coûts du transport de pétrole brut canadien aux raffineries de l'Atlantique, dans le but d'encourager l'utilisation du pétrole brut canadien, de limiter la sous-utilisation et de réduire au minimum les importations de pétrole brut et le coût que le consommateur paie pour ces importations.

5. Établir des règles concernant le taux de participation canadienne et l'état de contrôle canadien, afin d'encourager la canadianisation.

6. Verser les indemnités du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, qui peuvent atteindre 80 % des frais d'exploration dans les terres du Canada, aux entreprises admissibles dont la propriété et le contrôle sont canadiens.

7. Établir les prix du gaz naturel.

Il est important de souligner que l'Accord de l'Ouest et l'Accord Atlantique ont remplacé en grande partie le programme, et que le gouvernement a indiqué qu'il modifierait sensiblement les prix du gaz naturel d'ici à novembre 1985.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	118	149	145	145	145	145
Dépenses de fonct.						
- Traitements	4,076	6,165	5,410	5,410	5,410	5,410
- F & E	2,220	2,593	2,733	2,733	2,733	2,733
- Autres dép.						
Recettes *	1,889	1,614	2,553	2,520	2,520	2,520
Immobilisations	2	250	35	35	35	35

* provenant des redevances d'indemnisation pétrolière

Problèmes

Les règlements du PEN freinent le développement économique pour les raisons suivantes :

1. L'entrée sur le marché est limitée par les critères de propriété canadienne et par les droits d'acquisition à effets rétroactifs du gouvernement fédéral.

2. La prise de décisions en matière d'exploration est faussée par les subventions du PESP qui peuvent encourager l'exploration dans des régions où l'avantage économique est faible.

3. Les décisions à l'égard de la production peuvent reposer sur l'optimisation des recettes provenant des réserves qui obtiennent le prix de référence du nouveau pétrole (PRNP), lequel est artificiellement élevé, même quand l'exploitation des réserves vendues au prix spécial de l'ancien pétrole (PSAP) pourrait coûter moins cher.

4. Le programme d'indemnisation des importateurs de pétrole peut causer une distorsion dans les proportions optimales de pétrole importé et de pétrole canadien.

5. L'application d'un prix canadien, unique et artificiel, est un fardeau quand le prix mondial tombe en deçà du prix canadien.

6. Les prix du gaz naturel sont bien supérieurs aux prix mondiaux, ce qui rend les exportations canadiennes non concurrentielles et ne favorise pas l'écoulement de réserves énormes.

Le coût de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), ainsi que les prix artificiellement gonflés du pétrole qui sont supérieurs aux prix mondiaux, l'emportent probablement sur les avantages découlant de l'exploration des régions éloignées et de l'exploitation de réserves non classiques, en particulier parce qu'une bonne partie de ces réserves peut être extraite et vendue sur le marché seulement à des prix de beaucoup supérieurs aux prix mondiaux actuels (et aux prix demandés dans un avenir prévisible).

L'industrie du pétrole a fait remarqué que la TRPG et d'autres taxes sont imposées à tous les producteurs, tandis que ce sont presque exclusivement les grandes sociétés qui bénéficient des subventions du PESP parce qu'elles seules ont les moyens de participer à des projets très coûteux dans des régions éloignées.

L'esprit d'entreprise est brimé par l'établissement de prix supérieurs aux niveaux mondiaux et de critères de participation canadienne. Ces facteurs peuvent également avoir des effets très défavorables sur les fournisseurs et les entreprises de service liés à l'industrie du pétrole, notamment les entreprises de forage et les fabricants de matériel.

Observations

La plupart des problèmes soulevés par l'industrie du pétrole semblent avoir été traités dans l'Accord de l'Ouest.

Options

Le Groupe d'étude recommande au groupe de travail que le gouvernement envisage de demander à un groupe mixte de représentants des secteurs privé et public d'étudier dans trois ans l'Accord de l'Ouest et l'Accord Atlantique, de même que le nouveau Règlement sur la tarification du gaz naturel, en appliquant des critères semblables à ceux qui ont été fixés pour le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.

PROGRAMME DE RÉPARTITION ET DE RATIONNEMENT OBLIGATOIRES EN CAS D'URGENCE

EMR 12

Objectif

Préparer des plans d'urgence pour l'exécution de programmes de répartition et de rationnement obligatoires, afin d'assurer la distribution équitable des approvisionnements de pétrole en cas d'urgence nationale. Mettre en branle et faire exécuter ces programmes en cas de déclaration d'une situation d'urgence nationale.

Document habilitant

Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie

Description

Créé en vertu de la Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie (ORAE), composé d'un président et d'un maximum de six membres, est chargé d'élaborer des programmes de répartition et de rationnement obligatoires des produits pétroliers en cas d'urgence nationale. En cas de déclaration d'urgence nationale, l'Office dispose de vastes pouvoirs. Il est autorisé à réglementer la répartition des approvisionnements de produits contrôlés, à déterminer la distribution des produits contrôlés par les fournisseurs aux acheteurs en gros, à fixer les prix, à réglementer les importations et à s'occuper de tout autre aspect d'un programme de répartition obligatoire. Lorsque le gouverneur en conseil est d'avis qu'il existe une situation d'urgence nationale en raison de pénuries de produits pétroliers réelles ou possibles, l'Office doit immédiatement lancer un programme de répartition obligatoire. Ce décret doit être déposé devant le parlement dans les sept jours qui suivent la promulgation du décret, et le Parlement doit le confirmer pour qu'il reste en vigueur.

En cas d'urgence, l'ORAE sera appelé à accroître rapidement ses effectifs. Il devra ouvrir des bureaux dans toutes les provinces et tous les territoires, et ses effectifs seront portés à 170 lors de l'entrée en vigueur du programme de répartition obligatoire et à 1,000 si un programme de rationnement est mis à exécution.

Ces programmes ont pour but de respecter les engagements du Canada en vertu de l'Accord relatif à un programme international de l'énergie qui a été ratifié par le Canada en 1974. L'ORAE est également chargé d'assurer la liaison avec l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur des questions de planification d'urgence et de fournir des représentants canadiens au Groupe permanent sur les questions urgentes de cette Agence. L'ORAE sert aussi d'organisme national du pétrole dans le contexte des activités de planification de l'approvisionnement pétrolier de l'OTAN. Le personnel de l'Office fournit la délégation canadienne auprès du Comité d'étude des produits pétroliers de l'OTAN et auprès d'organismes connexes.

Les activités de l'ORAE sont appuyées par deux comités consultatifs créés en 1979 : le Comité consultatif de l'industrie pétrolière et le Comité consultatif provincial. Ces deux comités sont présidés par le président de l'ORAE.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	26	31	25	25	25	25
Dépenses de fonct.	1,647	2,493	2,018	2,018	2,018	2,018
Recettes						
Subsides						
Immobilisations	14	18	8	9	9	10

Problème

Puisque ce programme n'a jamais été appliqué, aucun problème n'a été relevé.

Observations

Le programme de répartition et de rationnement obligatoires en cas d'urgence est nécessaire parce qu'il sert à respecter les engagements internationaux du Canada et à élaborer des plans en cas d'urgence nationale. Toutefois, il n'est peut-être pas nécessaire d'affecter 25 personnes à l'examen et à la réévaluation continue de plans en prévision d'une future perturbation possible de l'approvisionnement en pétrole.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Conserver le programme tel quel.

2. Confier la responsabilité de l'élaboration de plans d'urgence à un groupe central de surveillance de l'industrie énergétique, par exemple la Direction des approvisionnements énergétiques de l'ONE.

3. Réduire le nombre de personnes affectées à la préparation et à la tenue à jour des plans d'urgence par la mise au point d'une série de plans viables soumis à un examen périodique (par exemple bisannuel) par un comité conjoint de l'industrie et de l'ORAE.

4. Abolir le programme, déléguer les responsabilités de l'ORAE à une section d'un autre ministère et absorber les coûts des ressources.

Objectif

Surveiller et évaluer l'industrie pétrolière, notamment les coûts de production, les taux de profits, les dépenses en capital, la propriété et le contrôle.

Document habilitant

Loi sur la surveillance du secteur énergétique

Description

L'Agence publie un rapport semestriel intitulé l'Examen de l'activité de l'industrie canadienne du pétrole, qui fournit une évaluation du rendement financier et économique de l'industrie. Les sociétés pétrolières sont tenues de fournir des renseignements financiers complets à l'Agence, qui les inclut dans son rapport. Les seules sociétés exemptées sont les petites entreprises dont l'actif ou les revenus sont inférieurs à dix millions de dollars. Ces entreprises doivent toutefois fournir des renseignements financiers semblables mais moins détaillés à Statistique Canada, qui les transmet à l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	16	15	15	18	18	18
Dépenses de fonct.	1,077	947	980	1,532	1,524	1,524
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations	4	4	20	20	20	20

Problèmes

Les représentants du secteur privé ont souligné plusieurs problèmes au sujet de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, notamment :

1. La fonction de collecte et de diffusion de données de l'Agence fait double emploi avec celle d'autres organismes dont Statistique Canada et les organismes et agences de provinces (même s'il y a échange d'information entre eux).

2. Certains renseignements recueillis ne sont probablement ni nécessaires ni utiles aux processus d'élaboration des politiques et de prise de décisions de l'industrie et du gouvernement.

3. L'industrie pétrolière juge injuste d'avoir été choisie, parmi les diverses industrie canadiennes, pour faire l'objet d'une surveillance du rendement financier, et elle s'objecte aux coûts supplémentaires qu'entraîne l'obligation de rendre compte à l'Agence.

4. Les entreprises privées sont tenues de fournir des renseignements financiers dont la divulgation ne serait pas normalement requise.

5. L'Agence augmente constamment ses exigences en matière de quantité et de précision, et les délais prévus pour fournir ces renseignements peuvent être déraisonnables et ne pas tenir compte des cycles comptables de l'entreprise.

Le ministère responsable affirme que les analyses de l'Agence sont objectives, détaillées et pertinentes, et qu'elles améliorent l'efficacité du marché pétrolier.

Observations

1. Au cours des dernières années, les dépenses ont été maintenues à un niveau nettement inférieur aux prévisions, ce qui témoigne d'une gestion efficace du programme.

2. Il n'a pas été clairement démontré qu'il est préférable que la collecte des renseignements évalués par l'Agence soit distincte de la collecte de données sur les réserves de pétrole, les plans de production, etc.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Éliminer l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

2. Effectuer un examen interne de tous les renseignements recueillis par l'Agence et éliminer ceux qui ne sont pas essentiels à l'élaboration de politiques ou qui sont disponsibles ailleurs.

3. Privatiser l'Agence.

4. Incorporer l'Agence à un organisme ministériel de surveillance chargé d'examiner tous les aspects de l'industrie énergétique, y compris l'évaluation des réserves, le commerce des produits pétroliers, la planification d'urgence, etc.

Objectif

Assurer la protection du public par l'application de la Loi sur les explosifs et de son règlement.

Document habilitant

Loi sur les explosifs et règlement d'application

Description

La Direction des explosifs contrôle la fabrication, l'importation, l'entreposage, la vente et le transport routier des explosifs, notamment par l'inspection de fabriques, de dépôts et de véhicules routiers et la délivrance de permis, par la mise à l'essai et l'approbation d'explosifs, par la communication d'avis techniques à d'autres organismes gouvernementaux (internationaux, fédéraux et provinciaux) et par l'organisation de cours de formation sur la sécurité en matière d'explosifs.

La Direction entretient des liens avec des organismes provinciaux dans les secteurs des mines et du travail, de même qu'avec des forces policières et des organismes étrangers comme le Comité d'experts en matière de transport de marchandises dangereuses (Nations Unies). Au sein du gouvernement fédéral, la Direction des explosifs doit harmoniser ses activités de réglementation avec celles de Transports Canada conformément à la Loi sur le transport des marchandises dangereuses.

La Direction des explosifs compte sur une équipe de 30 personnes, dont 13 inspecteurs régionaux, pour accomplir ses fonctions de réglementation. À cette équipe s'ajoutent les 14 membres du Laboratoire canadien de recherche sur les explosifs, CANMET. Une revision des services rotis de ces fonctions, effectuée en janvier 1983, permet de conclure que la distinction entre ces deux services au sein du groupe Recherche et Technologie est fondée et devrait être maintenue.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	41	41	44	44	44	44
Dépenses de fonct.	1,871	1,960	1,772	1,847	1,847	1,847
Recettes	19	19	22	22	22	22
Subsides						
Immobilisations	72	65	55	50	52	54

Problèmes

Les membres du secteur privé n'ont signalé aucun problème important. Le programme de réglementation des explosifs semble remplir efficacement son rôle, soit d'assurer la protection de la vie humaine et de la sécurité publique. Les coûts engagés pour atteindre ces objectifs ne paraissent pas démesurés.

Les responsables de la Direction des explosifs ont exprimé le besoin d'une révision permanente des règlements afin d'identifier les éléments irritants et de les supprimer grâce à des modifications par décret. À titre d'exemples :

1. Les limites maximales en matière de transport routier des explosifs au Canada sont de beaucoup inférieures à celles en vigueur aux États-Unis, soit 10,000 lb par rapport à 40,000 lb, voire 45,000 lb. Ces limites trop basses semblent entraîner un manque d'efficacité; elles peuvent même contribuer à l'augmentation des risques : quatre camions chargés de 10,000 livres d'explosifs chacun représentent un risque plus grand qu'un seul camion transportant une charge de 40,000 livres du même produit.

2. En vertu des règlements, tous les explosifs doivent porter la marque d'identification du propriétaire, et ce, à des fins de sécurité et de prévention du crime. Certains explosifs (notamment ceux du type "alpha") ne sont pratiquement jamais utilisés de façon illégale; dans pareil cas, l'obligation prévue par le règlement semble inutile. Les gouvernements des provinces et des territoires ont la responsabilité de contrôler l'utilisation finale des explosifs, notamment dans les secteurs de l'industrie minière et de la construction. Cela n'engendre pas de chevauchement avec le programme des explosifs.

Observations

Les nouvelles fonctions confiées à Transports Canada (TC) en vertu du Règlement sur le transport des marchandises dangereuses visent tous les modes de transport des explosifs. Ce règlement viennent d'entrer en vigueur; il est donc trop tôt pour évaluer si cela entraînera un chevauchement avec le Règlement sur les explosifs. Pour éviter que cela se produise, les ministères EMR et TC ont rédigé un protocole d'entente définissant leurs responsabilités respectives en la matière.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Maintenir le statu quo.

2. Retirer à Transports Canada sa compétence en matière de transport des explosifs et la transmettre à EMR pour la renforcer.

3. Faire le contraire de l'option précédente.

4. Revoir la situation dans les deux ans afin de déterminer s'il y a chevauchement au sein du programme, ce qui le rendrait inefficace.

Objectif

Réglementer divers domaines des industries du pétrole, du gaz et de l'électricité et conseiller le gouvernement sur les questions touchant l'énergie.

Documents habilitants

Loi sur l'Office national de l'énergie, Loi sur l'administration de l'énergie et Loi sur le pipe-line du Nord

Description

L'Office national de l'énergie est chargé de ce qui suit :

1. Délivrer des licences d'exportation d'énergie, après une audience publique (avec l'approbation du gouverneur en conseil dans le cas des exportations en grandes quantités ou par ordonnance dans le cas des exportations en petites quantités).

2. Recommander au ministre les prix à l'exportation.

3. Délivrer un certificat de commodité et nécessité publiques visant la construction de grands pipe-lines ou l'installation d'importantes lignes de transmission de l'électricité, après une audience publique, et autoriser la construction de pipe-lines ou l'installation de lignes de transmission de moins grande importance, ainsi qu'approuver les tracés détaillés.

4. Inspecter les travaux de construction et autoriser la mise en service.

5. Inspecter l'exploitation permanente des pipe-lines.

6. Établir des droits et des tarifs visant les pipe-lines interprovinciaux, après une audience publique, et faire enquête sur des accidents entraînant la perte de vies ou ayant des conséquences graves.

7. Vérifier les comptes des entreprises réglementées pour s'assurer qu'elles respectent les exigences et que tous les coûts sont raisonnables.

8. Recueillir des données pour déterminer l'offre et la demande actuelles d'énergie au Canada.

9. Réglementer les prix de vente interprovinciale et les prix à l'exportation du gaz naturel.

10. Mettre fin à des opérations de transmission d'énergie.

L'Office national de l'énergie est un organisme quasi-judiciaire doté de tous les pouvoirs attribués à une cour d'archives. Il est composé de onze membres, et six autres membres temporaires peuvent être nommés par le gouverneur en conseil. La plupart des audiences sont menées par trois membres, et une bonne partie de la charge de réglementation est répartie entre des comités de trois membres, dont le Comité de l'électricité, le Comité de réglementation financière et les comités du gaz, du pétrole et des pipe-lines. Ces comités renvoient à l'ensemble du Conseil des membres toute question qui suppose des décisions importantes.

Les activités de l'Office national de l'énergie ont fait l'objet de plusieurs examens détaillés, notamment ceux du comité sénatorial spécial sur le pipe-line du Nord (en mars 1983) et du groupe de travail sur les frais de construction de pipe-lines sous la direction de V.L. Horte (en septembre 1983), ainsi que d'une vérification approfondie menée par le Vérificateur général (en 1984). Un certain nombre de modifications à la réglementation ont été recommandées publiquement, et la plupart de ces recommandations, mais non pas toutes, ont été mises en pratique par l'Office (consulter La réforme du milieu de la réglementation, mémoire présenté en mai 1984 par C.G. Edge, président de l'Office, au Comité sénatorial de l'énergie et des ressources naturelles).

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		462	458			
Dépenses de fonct.						
- Traitements	17,160	19,747	20,686	21,865	21,811	21,811
- F & E	2,852	3,916	4,524	4,674	4,674	4,674
- Autres dép.						
Recettes	1,031	650	800			
Immobilisations	294	243	51	510	169	214

Problèmes

Depuis sa création en juillet 1959, cet organisme quasi-judiciaire conçu pour dépolitiser les questions d'énergie a joué un double rôle : celui d'organisme public à vocation réglementaire, et celui d'arbitre des questions techniques que sous-tendent la construction et l'exploitation de pipe-lines. L'Office s'est bien acquitté de ces fonctions et ses activités à cet égard n'ont suscité aucune controverse. L'Office sert également de conseiller du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Au cours des années 1970, le rôle croissant du Ministère dans le domaine de l'énergie portait atteinte à celui de l'Office, de sorte qu'au cours des années 1980, le Ministère et l'Office exerçaient des fonctions analogues de surveillance des ressources pétrolières, de projection des exportations et des importations, et de conseiller du ministre en matière de politique. Durant la période de fortes tensions entre les autorités fédérales et provinciales en matière d'énergie, les provinces percevaient de plus en plus l'Office comme un instrument plutôt partial du ministre fédéral, ce qui a provoqué la méfiance des provinces productrices.

Les fonctions de l'Office chevauchent celles d'autres organismes dans plusieurs cas, dont voici des exemples :

1. ONE-APGTC : ces deux organismes se disputent le pouvoir d'approuver les pipe-lines au large des côtes et les plans de mise en valeur. Les revendications de chacun semblent justifiées, et il faudra décider auquel des deux la compétence sera attribuée.

2. ONE-Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement : les évaluations longues et coûteuses effectuées dans le cadre du processus, au début de l'étape d'élaboration d'un projet, peuvent être répétées lors des audiences ultérieures de l'ONE. L'ONE doit examiner tous les facteurs en vue de délivrer une licence et d'autoriser la mise en service et, en qualité de cour d'archives, il peut seulement prendre connaissance des conclusions du processus sans y être lié. Il se peut donc que les mêmes questions en matière d'environnement soient examinées une deuxième fois.

3. ONE-Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta-Agence de surveille du secteur pétrolier-Statistique Canada : de nombreux organismes provinciaux et fédéraux ont pour mandat de surveiller divers aspects de l'industrie pétrolière, et il peut y avoir chevauchement des fonctions de chacun en matière de collecte et de diffusion de l'information.

Observations

Bien que l'Accord de l'Ouest ait éliminé bon nombre d'activités de réglementation de l'ONE dans les secteurs pétroliers et gaziers, il demeure que certains pouvoirs encore existants sont perçus par certaines provinces et industries comme des chevauchements inutiles et irritants.

Au cours d'entretiens avec des représentants de l'Office, il a été signalé que tous les coûts des activités sont recouvrables.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Adopter une loi confiant la compétence en matière d'exploitation au large des côtes à un seul organisme fédéral (ONE, APGTC ou un nouvel organisme).

2. Retirer à l'ONE la compétence en matière d'examen des questions à incidence environnementale et sociale.

3. Exiger que l'ONE soit lié par les conclusions tirées du Processus en matière d'environnement.

SITUATION

Les problèmes de réglementation concernant l'exploitation minière*

1. Problèmes relatifs à la réglementation de l'exploitation minière

Aucune étude exhaustive n'a été réalisée sur l'effet qu'ont pu avoir les règlements sur l'industrie minière, ni sur le coût de ces règlements pour chaque société. Cependant, l'impression qui se dégage nettement est que le secteur est extrêmement réglementé.

En raison de la nature de l'industrie, les conséquences des contrôles mis en place par le gouvernement sont plus manifestes durant le processus d'approbation des projets, particulièrement en ce qui a trait à l'accès à la terre et à l'eau. Les problèmes les plus graves découlent de l'objectif unique poursuivi par la Loi sur les pêcheries, de l'application au nord du 60e parallèle de programmes d'utilisation des terres à une fin unique et de la complexité du processus d'approbation proprement dit en raison du grand nombre d'organismes et de ministères intéressés. Ces problèmes touchent de façon disproportionnée les petites sociétés, ce qui n'est pas le cas des grandes sociétés. Les règlements régissant l'émission d'anhydride sulfureux (SO_2) (cause des pluies acides) obligent également l'industrie à supporter des coûts importants, et la cadence de plus en plus rapide des progrès technologiques peut obliger à repenser la manière d'envisager la réglementation.

2. Observations

Il est difficile d'évaluer ce qu'il en coûte à l'industrie pour observer les règlements établis, en grande partie parce qu'une fois entrés en vigueur, ils deviennent rapidement des méthodes normales de fonctionnement. Par exemple, c'est ce qui se produit avec la loi sur la santé et la sécurité. En effet, il est peu probable que l'industrie s'éloignerait beaucoup des lignes de conduite énoncées dans les règlements en vigueur si ces derniers étaient abrogés. Ainsi, dans ses efforts visant à compenser les effets négatifs des règlements sur le plan des coûts supportés par l'industrie, le gouvernement devrait chercher davantage à simplifier

---

* Le présent document ne traite pas des problèmes de réglementation au nord du 60° parallèle, des questions de réglementation axées sur un objet (p. ex. la santé et la sécurité) ou de la réglementation générale du milieu économique.

les mécanismes de réglementation plutôt qu'à modifier les règlements mêmes. Par conséquent, le présent document porte principalement sur la simplification des mécanismes de réglementation et, en particulier, sur ceux qui ont trait à l'approbation des projets. La Loi sur les pêcheries est également examinée, parce qu'elle contribue à créer de nombreux goulots d'étranglement dans les systèmes de réglementation en place.

3. Options

a) La Loi sur les pêcheries

La perspective limitée et l'objectif unique de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries lui confèrent un pouvoir injustifié parce qu'ils font de la protection de l'habitat des poissons une priorité sociale qui domine tous les autres objectifs.

i) Il importe de modifier l'article 33 de la Loi sur les pêcheries afin d'y énoncer explicitement que les projets d'expansion industrielle peuvent être autorisés quand il peut être démontré :

- que d'autres utilisations rentables de l'eau sont d'une plus grande utilité pour la société (en créant notamment des emplois) que la préservation complète de l'habitat des poissons; ou

- que la remise en état (notamment par des méthodes naturelles) ou d'autres moyens peuvent réparer les dommages permanents qu'une perturbation temporaire est susceptible de causer à l'habitat des poissons.

ii) Il y aurait lieu de constituer des comités régionaux d'examen des pêches qui seraient dotés d'un pouvoir final de décision en cas de conflit quand le MPO ne pourrait s'entendre avec l'auteur d'un projet d'expansion industrielle ou avec les autorités provinciales ou territoriales.

b) La complexité des mécanismes d'approbation des projets

i) Dans le cas où le gouvernement fédéral traite avec les gouvernements provinciaux, il n'est guère nécessaire d'établir un organisme unique dont la fonction est d'approuver les projets, particulièrement si la Loi sur les pêcheries et son application, qui constituent les

principales pierres d'achoppement à une entente entre ces deux ordres, sont modifiées comme il a été proposé ci-dessus.

ii) Le mécanisme d'approbation des projets touchant la région au nord du 60e parallèle est plus complexe que celui qui est appliqué pour toute autre région, en partie à cause du pouvoir administratif et politique que possèdent les administrations territoriales. Dans ce contexte, il est nécessaire d'établir un organisme unique dont la fonction serait de servir de premier palier dans le mécanisme d'approbation et qui fournirait des renseignements complets sur les exigences générales, les responsabilités des ministères et les agents de liaison.

Les auteurs de projets doivent également avoir la possibilité de discuter du bien-fondé de conditions particulières qu'ils sont tenus de remplir pour que leurs projets soient approuvés et ce, avant que la forme finale de ces conditions n'en soit fixée par les bureaucrates. L'organisme unique pourrait coordonner cette fonction.

Avertissement : Il ne faudrait en aucun cas, selon le Groupe d'étude, donner à cet organisme de coordination plus de pouvoir que ne le prévoit une loi créant un ministère, sinon l'organisme unique allourdira davantage la bureaucratie soutenant le mécanisme d'approbation des projets.

iii) Les mécanismes d'approbation des projets sont conçus de façon à bloquer les projets qui contreviennent le plus aux lois et règlements en vigueur, et sont essentiellement établis pour fournir au préalable l'assurance que les sociétés se conformeront aux règlements. En réalité, les auteurs de projets sont présumés "probablement coupables" de dommages à l'environnement et doivent prouver leur innocence. Le mécanisme d'approbation des projets pourrait être considérablement simplifié si le fardeau de la preuve était inversé, de façon à obliger les organismes de réglementation à démontrer que des dommages ont probablement été causés à l'environnement avant d'exiger la réalisation d'études des répercussions, la tenue d'audiences publiques, etc. La plupart des projets proposés n'exigent guère l'établissement de méthodes complexes d'approbation pour protéger l'intérêt public.

À l'exception d'un projet en Colombie-Britannique qui a été retardé par le MPO, toutes les autres propositions touchant

l'industrie minière présentées dans le pays ont fini par recevoir l'approbation des organismes de réglementation. Au cours des dernières années, plusieurs projets ont été approuvés très rapidement. Cela s'explique par le fait que l'application intelligente de techniques modernes de protection de l'environnement permet la réalisation de projets qui ont peu de répercussions négatives.

Il est largement possible de mettre en place un processus rapide pour évaluer la possibilité que des dommages importants soient causés à l'environnement. Si une telle possibilité ne peut être démontrée, les projets devraient être sanctionnés à condition qu'ils soient conformes au règlement en vigueur régissant la protection de l'environnement. L'industrie devra bien comprendre qu'elle sera tenue responsable de toute dérogation aux règlements dès le début du projet. Cette proposition pourrait aider considérablement au renouveau économique de l'industrie minière.

c) Politique d'utilisation des terres

L'incertitude qui entoure l'accès à long terme aux terres détourne l'investissement dans l'exploration et l'exploitation minière. L'appareil bureaucratique a tendance à considérer que la planification de l'utilisation des terres éliminera cette incertitude. Cependant, les mécanismes de planification de l'utilisation des terres exigent du temps et retardent pendant de nombreuses années les décisions relatives à l'utilisation des terres. En outre, ces mécanismes sont fondés sur deux hypothèses :

- qu'il est possible de déterminer, à un moment donné, les types d'utilisation optimale qui seront toujours maintenus, et

- que l'industrie minière est incompatible avec certaines utilisations ou qu'il en résulte des dommages permanents et irréparables.

Ces deux hypothèses sont très douteuses. L'industrie minière contribue constamment à l'avancement des connaissances en géologie et abaisse le coût de l'extraction des ressources. En outre, les progrès techniques permettent à l'industrie minière de vivre de plus en plus en harmonie avec la nature. Ainsi, dans le cas de l'exploitation minière, il est impossible de déterminer que la terre a été utilisée de la façon la plus rentable possible avant que des minéraux n'aient été découverts

et que les caractéristiques des mesures de protection envisagées pour un projet précis ne soient évaluées en fonction du milieu. Le Groupe d'étude croit qu'il y a lieu d'élaborer des règles d'utilisations multiples des terres dans le Nord et de donner à l'industrie minière l'assurance qu'elle pourra finalement exercer son "droit d'exploitation". Les garanties données doivent être assujetties uniquement à l'obligation de fixer des conditions particulières à l'emplacement quand l'évaluation préliminaire des propositions d'exploitation montre, comme il est mentionné ci-dessus, qu'autrement l'environnement pourrait subir des dommages importants. L'exploitation minière ne devrait être interdite que lorsqu'une évaluation valable des autres utilisations possibles des terres le prescrit.

d) Les pluies acides

La société fait les frais de la pollution. Elle fait en partie les frais également de la lutte contre la pollution si cette dernière entraîne une diminution de l'activité économique.

Devant ce fait, les gouvernements devraient reconnaître en principe la nécessité de partager avec l'industrie les coûts de réduction des émissions de SO_2. La répartition précise des coûts doit traduire la nécessité de traiter équitablement toutes les sociétés et prendre en considération la situation de l'industrie pendant toute la période où le gouvernement aura ordonné qu'elle se conforme aux normes. Des facteurs comme la productivité, la modernisation et la compétitivité devraient également être pris en considération dans le choix des techniques de protection de l'environnement.

e) Les conséquences des progrès techniques

La découverte de nouvelles techniques et de nouveaux procédés crée un besoin croissant à l'égard de systèmes de réglementation flexibles. Par exemple, à mesure que de l'équipement automatisé et télécommandé est utilisé dans les mines, il n'est peut-être pas aussi nécessaire d'établir des normes d'aération aussi rigoureuses qu'elles le sont à l'heure actuelle pour protéger la santé des travailleurs. D'autres lois (p. ex. la législation du travail) peuvent ralentir le rythme d'adaptation aux nouvelles techniques. Ainsi, il faudra peut-être établir des normes flexibles qui créeraient plusieurs catégories de sociétés selon leurs moyens techniques pour encourager l'innovation et pour tirer de l'application de nouvelles techniques tous les avantages possibles sur le plan de l'économie et de la productivité.

APERÇU

RÉGLEMENTATION DES PÊCHES: LA FOLIE FURIEUSE

QUESTIONS

Tous les membres de l'industrie de la pêche perçoivent la réglementation actuelle de ce secteur comme un énorme fardeau; toutefois, si certains en préconisent un allègement, d'autres penchent vers l'intensification, position qui est évidemment celle du Ministère.

On mesure le poids de cette réglementation lorsqu'on constate qu'il faut 690 millions de dollars (dépenses du ministère des Pêches et des Océans en 1984-1985) pour réglementer une industrie dont la valeur du poisson au débarquement ne dépasse pas 900 millions de dollars et la valeur des produits dérivés, quelque 2 milliards de dollars par année.

Les objectifs des politiques et règlements régissant l'industrie de la pêche baignent dans une imprécision et une contradiction pathologiques. En d'autres termes, le ministère des Pêches et des Océans confond, consciemment ou inconsciemment, son objectif premier de protection de l'habitat des ressources halieutiques avec ses objectifs socio-politiques, et tout cela avec ses objectifs économiques. L'industrie doit compter avec plus de 1,000 pages de réglementation; pourtant, elle reste d'une instabilité chronique et demeure très dépendante de l'aide gouvernementale, signes que les politiques et les règlements servent mal les objectifs du Ministère; bien plus, il est certain qu'ils ne favorisent pas la viabilité économique de ce secteur. En effet, personne ne conteste le fait que la panoplie de règlements fédéraux et provinciaux sur les pêches et la protection de l'emploi et du revenu nuit gravement à l'efficacité et à la viabilité économiques du secteur. Autrement dit, il se pourrait que les objectifs tacites des règlements et des politiques appliqués à l'industrie de la pêche aient peu à voir avec les objectifs avoués de la réglementation; cette situation rendrait l'inefficacité endémique et la dépendance pratiquement irréversible.

Il semble aussi que, malgré les divers mécanismes de consultation qui ont été mis en place, le secteur privé ait peu participé à l'élaboration des outils actuels de la gestion fédérale (dont les règlements), qui, selon le Groupe d'étude, sont très interventionnistes et modèlent en dernière analyse l'évolution du secteur.

A. Pourquoi la réglementation?

Les ressources halieutiques sont traditionnellement considérées comme appartenant au domaine public. Contrairement à la terre et aux ressources qu'elle offre (par exemple le bois d'oeuvre), les

ressources halieutiques ne sont pas aliénées (vendues ou cédées à bail) au secteur privé. Dans le cas d'une ressource du domaine public, la réglementation est nécessaire pour empêcher l'exploitation abusive: la ressource peut être menacée, épuisée ou même anéantie. Comme il n'y a ni propriété privée ni droits négociables, rien n'incite à la conservation de la ressource, de sorte que ce sont la loi et les règlements qui doivent jouer ce rôle. C'est le contrôle des intrants (bateaux, pêcheurs, engins de pêche) qui est utilisé pour limiter l'effort global de pêche et, en dernier ressort, déterminer le volume des prises et les espèces exploitées. Avec les années, l'objectif de conservation a pris une dimension socio-économique globale et détermine aujourd'hui qui a accès à quelle partie de la ressource, comment, et où se fait la pêche.

B. Problèmes majeurs

1. Portée de la législation. Aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867, le gouvernement fédéral a des pouvoirs absolus sur les pêcheries (la pêche commerciale et sportive et les activités halieutiques des autochtones). La Loi sur les pêcheries définit clairement le contrôle qu'exerce le gouvernement fédéral sur d'innombrables activités. Dans certains secteurs de l'industrie de la pêche, elle accorde des pouvoirs discrétionnaires absolus au ministre (par exemple, l'article 7 sur les permis) dont l'autorité, non limitée aux mesures de conservation, englobe des questions comme l'exportation du poisson (article 34) et les renseignements circonstanciés que les usines de transformation sont tenues de fournir (article 17). Les activités industrielles terrestres sont également touchées à cause de l'ampleur des pouvoirs que la Loi prévoit en matière d'environnement (article 33) et qui peuvent permettre au gouvernement de limiter ou de contrôler l'utilisation des terres et des activités comme l'exploitation forestière et minière qui, constitutionnellement, relèvent des provinces.

2. Surréglementation. Les industriels et les syndicats s'entendent pour dire qu'il y a une tendance générale à réglementer tous les aspects du secteur. La lourdeur de la réglementation s'explique en partie par le caractère détaillé des mesures de conservation et par la propension du Ministère à ajouter régulièrement de nouveaux règlements pour supprimer des échappatoires ou tenir compte de l'apparition de nouveaux engins de pêche ou de l'évolution technologique. La surréglementation s'explique aussi par la poursuite d'avantages socio-économiques comme le soutien du revenu pour un aussi grand nombre de pêcheurs que le permet la ressource. En fait,

pour beaucoup de personnes qui vivent de l'industrie de la pêche et habitent de petites localités (particulièrement dans la région de l'Atlantique) offrant peu ou pas d'autres possibilités d'emploi, la pêche et les divers programmes d'aide gouvernementaux (par exemple les dispositions spéciales touchant l'assurance-chômage, le soutien financier de la flotte) permettent tout juste de survivre.

3. Surpeuplement du secteur. Il semble y avoir trop de pêcheurs et de bateaux pour le volume limité de ressources halieutiques. Depuis dix ans, beaucoup de personnes ont été attirées dans le secteur, principalement à cause de l'extension à 200 milles de la zone économique. Dans la région de l'Atlantique, par exemple, entre 1974 et 1981, le nombre de pêcheurs a augmenté de 45 % (de 34,500 à 53,500), tandis que le nombre d'usines de transformation a augmenté de 34 % (de 519 à 700). Les dispositions spéciales concernant l'assurance-chômage pour les pêcheurs favorisent une saisonnalité artificielle et le surpeuplement du secteur. La réglementation favorise en fait ce surpeuplement en limitant l'utilisation de techniques efficaces (en apparence pour des raisons de conservation), à cause du grand nombre de personnes qui vivent de la pêche, et en limitant encore plus les prises (à cause du surpeuplement) et donc le revenu individuel.

4. Rendement décroissant. Bien que le poisson soit une ressource renouvelable, les stocks doivent être soigneusement gérés pour en assurer le renouvellement. La ressource est donc limitée de façon saisonnière et même cyclique bien qu'elle soit renouvelable. En termes de possibilités d'exploitation, elle est par conséquent sujette, de façon saisonnière, aux mêmes contraintes qu'une ressource non renouvelable. Or, l'extension de la zone de pêche à 200 milles des côtes en 1977 a suscité l'optimisme dans le secteur, parce qu'elle représentait une augmentation des stocks. La croissance rapide qui a suivi a provoqué une "course" pour l'exploitation de la nouvelle zone (plus de pêcheurs ayant accès à des ressources toujours contrôlées, donc limitées) et aussi une surcapitalisation (investissements dans de plus gros bateaux). L'augmentation de la capacité de prise, qui a nécessité des investissements accrus de la part des pêcheurs, n'a toutefois pas entraîné de hausse des revenus puisque les pêcheurs continuent d'être soumis à des maximums autorisés et à un contrôle de la capacité de prise exercé au moyen d'une multitude de restrictions touchant les engins de pêche, les bateaux, la technologie, etc.

5. Autres facteurs d'inefficacité. À une réglementation très lourde et au surpeuplement du secteur, qui réduisent la rente

économique, s'ajoutent d'autres difficultés. Des possibilités d'exportation et d'augmentation des revenus d'exportations sont perdues en raison des restrictions qui favorisent la transformation (par exemple, les consommateurs préfèrent de plus en plus le saumon surgelé au saumon en boîte, et pourtant le Ministère continue de protéger les emplois dans le secteur de la transformation en limitant les exportations de saumon surgelé). En outre, la course saisonnière pour l'exploitation des ressources halieutiques provoque l'engorgement de l'industrie de la congélation et de la transformation, très sous-utilisée en saison morte. Enfin, les faiblesses de la promotion des produits et des stratégies commerciales, problème auquel le Ministère a affecté des ressources, sont encore des facteurs qui empêchent la réglementation de favoriser l'exploitation efficace du potentiel économique de la pêche.

6. Insuffisance des moyens d'application. Comme l'ont souligné des rapports commandés ces dernières années, l'insuffisance des moyens d'application des dispositions visant la conservation peut avoir un effet négatif sur les stocks et, par conséquent, sur l'industrie. Trop de motifs invitent actuellement à enfreindre la Loi, et le nombre et la complexité des règlements en rendent l'application difficile. Les amendes actuelles ne contrebalancent pas le profit tiré d'une journée de pêche illégale, pour certaines espèces, et les dispositions prévoyant d'autres sanctions (par exemple la saisie du bateau) sont rarement appliquées.

C. Nécessité d'une réforme

Selon le Groupe d'étude, il faut préciser les objectifs des politiques ainsi que simplifier et améliorer la réglementation correspondant à ces objectifs. Si l'on veut que la priorité soit de rendre l'industrie de la pêche plus efficace et plus viable, il faudra remettre en question et changer beaucoup d'approches et de pratiques actuelles.

- Il va falloir modifier la notion de domaine public en introduisant des droits de quasi-propriété négociables dans les secteurs où cela est possible. Il y a plusieurs solutions possibles en ce sens, et le Ministère met actuellement ce principe à l'essai. Les avantages des droits de quasi-propriété négociables sont qu'ils favorisent l'efficacité, permettent l'action des forces du marché et peuvent réduire la nécessité de certaines formes d'aide gouvernementale.

- Il va falloir alléger et simplifier la réglementation de la conservation et en rendre l'application plus facile. Il faudrait envisager l'établissement de simples quotas sur les prises, conjugués à des restrictions de temps et de lieu, par exemple, quand les espèces pêchées et d'autres facteurs rendent possible l'application de moyens de contrôle aussi directs, en vue d'éliminer les règlements nombreux et complexes sur les engins de pêche, les bateaux et la technologie.

- Le néfaste surpeuplement du secteur est un problème auquel il faut s'attaquer. Il faut mettre au point d'autres politiques et d'autres règlements - dans certains cas, on en applique déjà sur une base expérimentale (par exemple les plans de rachat) - afin de pouvoir réduire sensiblement nombre de personnes qui vivent de l'industrie de la pêche. Le résultat net sera un nombre inférieur de pêcheurs qui pourront cependant avoir un revenu plus élevé. Il va falloir élaborer des stratégies de réorientation vers de nouveaux emplois pour ceux que toucheront ces mesures, étant donné que celles-ci auraient de graves conséquences pour les petites localités, en particulier dans la région de l'Atlantique. À cet égard, le Conseil des sciences, par exemple, a récemment publié un rapport dans lequel il désigne l'aquiculture (pisciculture) comme une source possible d'emplois pour ceux qui auront perdu le leur dans le secteur traditionnel de la pêche (en Norvège, par exemple, les salmoniculteurs assurent un revenu annuel d'environ 30,000 dollars par employé). Cette possibilité et d'autres devront évidemment être étudiées davantage et faire l'objet de consultations avec le secteur de la pêche et les gouvernements de la région de l'Atlantique.

- L'insatisfaction générale relativement à la réglementation actuelle reflète, entre autres choses, le fait que dans le cas d'une ressource du domaine public, c'est l'organisme de réglementation (le Ministère) qui détermine l'accès à la ressource et la répartit entre des exploitants qui se font concurrence. En outre, avec ses vastes pouvoirs de réglementation, le Ministère a la possibilité de prendre beaucoup d'initiatives qui sont plus utiles pour lui qu'avantageuses pour les personnes visées par la réglementation. Il faudrait envisager sérieusement la participation du secteur privé (employeurs et syndicats), y compris l'industrie du tourisme (pour la pêche sportive), dans les décisions concernant l'accès aux ressources et leur répartition (un peu selon le modèle des conseils mixtes aux États-Unis). Le Ministère continuerait à fixer les quotas pour chaque espèce dans une optique de conservation et garderait son rôle d'organisme chargé d'appliquer la loi.

D. Conclusions

1. Le Groupe d'étude a noté que, dans le secteur de la pêche, il faudrait, avec la pleine participation du secteur privé et des provinces, énoncer plus clairement l'ordre des priorités et les objectifs de la réglementation: il faut cesser de minimiser les coûts économiques et d'esquiver le problème. Le Ministère devrait donc effectuer un examen détaillé de la réglementation et remettre son rapport au Groupe de travail ministériel au début de 1986.

2. Il est urgent de réduire le fardeau que représente la réglementation et de préciser les fonctions et attributions, de même que les responsabilités, dans toutes les facettes de la réglementation économique du secteur de la pêche; plus précisément, il faudrait compter davantage sur l'auto-réglementation de l'industrie et sur les forces du marché. Le principe des allocations aux entreprises devrait notamment prendre une envergure accrue.

3. Au cours de l'examen, le Ministère devrait, avant d'apporter des changements, prendre en considération les commentaires du Comité mixte permanent du Parlement sur les règlements et les textes réglementaires.

4. L'allégement et la simplification de la réglementation, et donc la recherche de l'efficacité dans le secteur de la pêche, devront nécessairement aller de pair avec une diminution correspondante des ressources fédérales attribuées à ce secteur.

5. Il est urgent de durcir les sanctions prévues par la loi.

6. Il faudrait accorder de l'importance à d'autres projets expérimentaux de réglementation, notamment la mise sur pied, à titre d'essai, d'un conseil régional des pêches où des représentants de l'industrie, avec l'approbation du ministre, formuleraient des politiques de réglementation.

PÊCHES ET OCÉANS: DÉLIVRANCE DE PERMIS ET RÉPARTITION DES RESSOURCES

Objectif

Gérer l'aspect des pêches touchant leur appartenance au domaine public par la délivrance de permis et la répartition des ressources.

Documents habilitants

Loi sur les pêcheries, Loi sur la protection des pêcheries côtières, Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche

Description

La protection et la conservation des stocks de poissons relèvent entièrement de la compétence fédérale. L'accès aux stocks est contrôlé au moyen de permis délivrés aux pêcheurs dans la région de l'Atlantique et aux bateaux de pêche dans le Pacifique. L'attribution des ressources est assurée par les totaux de prises admissibles (TPA) assignés aux flottes canadiennes et étrangères (en vertu d'ententes internationales bilatérales en retour d'avantages commerciaux pour le Canada). La délivrance de permis pour la pêche sportive est administrée par les provinces, mais les normes de conservation des stocks sont fixées par le gouvernement fédéral.

Les pêches ont besoin à la fois des mesures de conservation et des restrictions d'accès; elles sont considérées traditionnellement comme appartenant au domaine public. Contrairement au cas des ressources terrestres, ni les particuliers, ni les entreprises ne peuvent avoir de droits de propriété ou de location sur ces ressources. Cette situation est très particulière, et une augmentation de l'efficacité et de l'investissement dans la capacité de capture peut n'occasionner qu'une baisse des recettes. Pour régler ce genre de problèmes, qui se sont manifestés ces dernières années et qui ont entraîné une hausse excessive du nombre de pêcheurs, de la capacité de capture et de l'investissement, le Ministère a mis en oeuvre de façon sélective certains régimes limitant la délivrance des permis (avec rachat des permis dans certains cas) et lancé des plans d'allocations aux entreprises (qui permettent l'échange et la vente des quotas, et le choix et la taille du bateau et du type d'engins).

On compte actuellement quelque 81,000 pêcheurs commerciaux (y compris ceux qui travaillent à temps partiel) et 42,000 bateaux de pêche immatriculés par le gouvernement fédéral.

Ressources*

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.			176			
Dépenses de fonct.						
- Traitements			6,701.4			
- F & E			5,762.1			
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations			600			

* Dans le cadre d'une importante révision interne, le Ministère restructure actuellement ses activités. Il ne dispose pas de données fiables pour 1982-1983, ayant changé ses méthodes de codage. De plus, les affectations n'ont pas été arrêtées pour 1985-1986, aussi seules figurent sur le tableau des données globales, rajustées en fonction des salaires (4 %). Enfin, pour les années 1985 à 1988 inclusivement, aucune ventilation des dépenses n'a été fournie.

Problèmes

Les représentants de l'industrie et des travailleurs consultés, sur les deux côtes et au niveau national, ont soulevé les points suivants :

1. D'une façon générale, le gouvernement devrait décider si les politiques relatives aux pêches servent à assurer des emplois ou à encourager l'industrie à devenir rentable et efficiente. Jusqu'à présent, les emplois ont constitué la grande priorité, au détriment des membres de l'industrie qui pourraient augmenter leurs recettes s'ils étaient soutenus par la réglementation.

2. Il y a trop de participants par rapport au volume des stocks et, en conséquence, l'efficience est non seulement contrôlée, mais découragée, notamment en ce qui concerne l'utilisation des techniques de pointe.

3. Il existe trop de règlements à caractère socio-économique (déterminant qui peut pêcher, comment, quels types de poissons, à quel endroit), et l'aspect conservation est parfois peu apparent: on considère parfois les quotas comme établis en fonction de la

capacité du marché plutôt qu'en fonction de la disponibilité des ressources.

4. La réglementation des pêches est excessive : ce secteur est plus réglementé que n'importe quel autre.

5. Il existe des conflits d'intérêts dans les pêches. Par exemple, la pêche commerciale peut être gênée par des mesures qui favorisent la pêche sportive, c.-à-d. le tourisme; par ailleurs, les industries non maritimes menacent à la fois la pêche commerciale et la pêche sportive.

Observations

1. Selon le Groupe d'étude, il existe des problèmes majeurs de réglementation dans les pêches, et la délivrance des permis constitue un noyau principal de difficulté. L'aperçu sur les pêches expose les questions et présente quelques options dont certaines demandent une étude plus poussée. Selon le Groupe, d'étude, il est évident qu'il y a lieu d'apporter des changements fondamentaux au cadre de la réglementation et à la législation.

2. Bien que les comités consultatifs du secteur privé soient en place pour informer le ministre, l'industrie comme les syndicats ne contribuent pas suffisamment aux prises de décisions qui, en définitive, déterminent le volume et la nature des pêches.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit:

1. Il est nécessaire de déterminer clairement si l'efficience économique (nette diminution du nombre de pêcheurs, augmentation des quotas et possibilité d'utiliser des techniques de pointe sur les bateaux de pêche) doit être une priorité (comme il est recommandé dans le Rapport du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique) et si le gouvernement devrait en conséquence s'occuper de conservation plutôt que de l'aspect socio-économique. Les incidences néfastes (p. ex. la perte d'emplois) d'un tel changement d'orientation devraient être bien établies, et il serait nécessaire de prévoir des options visant à les atténuer.

2. Si l'objectif actuel de protection des emplois doit être maintenu, une révision en profondeur s'impose afin de simplifier et de clarifier les règlements. Il est également indispensable de mettre à jour toute la législation qui, depuis la Confédération, a fait l'objet de modifications périodiques mais totalement décousues. Il

y aurait lieu aussi d'envisager la possibilité de traiter, dans des articles distincts de la Loi, des pêches du Pacifique et de l'Atlantique, dont les caractéristiques sont très différentes.

3. Des initiatives (comme les allocations aux entreprises actuellement mises à l'essai de façon limitée) devraient être répétées, étant donné qu'elles encouragent l'efficience et demandent une réglementation plus légère.

4. Un office de répartition des ressources (calqué sur le modèle américain), réunissant des responsables de l'industrie (y compris le secteur touristique) et des représentants des travailleurs, pourrait être créée à titre expérimental. Établi dans une région côtière, il permettrait de faire participer directement le secteur privé à la gestion des pêches. Le Ministère continuerait à établir et à faire respecter les quotas, dans une optique de conservation des ressources.

SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DES PÊCHES HAUTURIÈRES, CÔTIÈRES ET INTÉRIEURES — P&O 902

Objectif

Assurer la conservation et la protection des ressource halieutiques dans les eaux hauturières, côtières et intérieures du Canada.

Documents habilitants

Loi sur les pêcheries
Loi sur la protection des pêcheries côtières
Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche

Description

Ce programme, qui vise essentiellement la mise en application des lois et règlements, veille à ce que les flottes de pêche nationales et étrangères respectent les mesures adoptées pour garantir l'utilisation optimale des stocks en fonction des exigences de conservation. En ce qui concerne les pêches intérieures, la mise en application des lois est assurée par le gouvernement fédéral sur tout le territoire, sauf dans cinq provinces.

Il faut déterminer les totaux de prises admissibles si l'on veut éviter l'épuisement des stocks et promouvoir la conservation dans le secteur des pêches, qui appartiennent au domaine public. Puisque les stocks peuvent être décimés par la surexploitation, les ressources halieutiques sont considérées comme épuisables et font l'objet de restrictions en fonction des saisons. Il est donc essentiel d'appliquer les lois pour garantir le maintien et le développement d'une industrie de la pêche viable.

La réglementation des pêches commerciales comprend des mesures comme l'immatriculation de quelque 42,000 bateaux de pêche, l'octroi de permis de pêche et d'exploitation de bateaux de pêche, l'imposition de restrictions concernant les engins de pêche ainsi que l'établissement de zones fermées ou ouvertes à la pêche et de périodes de pêche. En outre, il faut faire appliquer les nombreuses restrictions relatives à la pêche sportive, pratiquée par environ 6 millions de pêcheurs (y compris un million de visiteurs étrangers), qui consacrent annuellement plus de 1.7 milliard de dollars à cette activité. Enfin, la réglementation de la pêche commerciale des autochtones vise notamment à faire respecter les

périodes de pêche et à empêcher la vente illicite de ses produits.

Le programme de mise en application des lois et règlements nécessite donc la mise en oeuvre de moyens de surveillance, souvent techniques et complexes, dans une foule de situations et sur de grandes étendues, dont la zone territoriale de 200 milles. En outre, ces dernières années, la pêche illégale est devenue de plus en plus intéressante financièrement puisque, pour certaines espèces, la valeur des captures d'une journée dépasse largement le montant des amendes imposées. Par surcroît, il est difficile de faire condamner les délinquants incriminés par les agents des pêches. Ainsi, en 1981, dans la région du Pacifique, les 1,014 accusations portées n'ont entraîné que 492 condamnations.

Ressources*

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.			1,319.3			
Dépenses de fonct.						
- Traitements			47,526.7			
- F & E			26,684.9			
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations			26,185			

* Dans le cadre d'une importante révision interne, le Ministère restructure actuellement ses activités. Il ne dispose pas de données fiables pour 1982-1983, ayant changé ses méthodes de codage. De plus, les affectations n'ont pas été arrêtées pour 1985-1986, aussi seules figurent sur le tableau des données globales rajustées en fonction des salaires (4 %). Enfin, pour les années 1985 à 1988 inclusivement, aucune ventilation des dépenses n'a été fournie.

Problèmes

Les représentants de l'industrie de la pêche et des syndicats conviennent qu'il faut appliquer les lois et les règlements de façon appropriée si l'on veut protéger les ressources. Ils ont formulé les commentaires suivants :

1. À l'heure actuelle, l'application des lois et des règlements est inefficace et ne permet pas de protéger les ressources pour garantir le maintien d'une industrie viable.

2. De nombreux intérêts divergents menacent les ressources (p. ex. le développement industriel terrestre peut perturber les habitats).

3. Dans la zone territoriale de 200 milles, il est presque impossible de surveiller adéquatement les flottes de pêche étrangères disposant d'importants moyens techniques de capture.

4. Les intéressés ont le sentiment que certains agents des pêches font preuve d'inconséquence et ont une attitude arbitraire dans l'application des lois et règlements. Certains auraient un préjugé favorable à l'endroit des pêcheurs sportifs, donc des touristes, au détriment des pêcheurs professionnels.

Selon le Ministère, les avantages de la pêche illégale dépassent largement les risques que les contrevenants doivent courir. Une entente conclue en 1982 autorise tous les agents de la GRC à faire appliquer la Loi sur les pêcheries à titre d'agents des pêches. Le Ministère a également souligné que le perfectionnement des techniques de surveillance pourrait permettre une application plus rentable des lois et règlements.

Observations

1. Étant donné que les ressources halieutiques appartiennent au domaine public, et compte tenu du risque de leur épuisement, l'application des lois et règlements et l'action préventive sont des mesures essentielles pour l'industrie de la pêche.

2. D'après le Rapport de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique, les activités et les moyens d'application des lois et règlements ne répondent pas aux besoins.

3. Même si les activités d'application en tant que telles peuvent être considérées comme gênantes par certains pêcheurs, la plupart, y compris les dirigeants de l'industrie de la pêche, semblent favoriser une stricte surveillance. Ceux-ci ne seront satisfaits du régime de contingentement que lorsque les délinquants ne pourront plus tirer profit de leurs activités illégales.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Le Ministère pourrait obtenir la collaboration de la Garde côtière canadienne et de tout autre organisme fédéral s'occupant des ressources marines en haute mer pour appliquer les lois et règlements touchant la pêche en eau salée.

2. Le Ministère pourrait aussi, comme autre solution, suivre un plus grand nombre des principales recommandations de la Commission sur la

politique des pêches du Pacifique concernant l'application des lois et règlements, recommandations qui pourraient être appliquées sur la côte atlantique. Ce groupe souligne l'importance d'imposer des peines exemplaires pour décourager les délinquants potentiels. Par exemple, la plupart du temps, les agents des pêches ne saisissent que les prises illégales, de peu de valeur, même si la loi les autorise à saisir des bateaux et des engins de pêche. En fait, il serait préférable de prévoir des dispositions législatives qui permettraient aux tribunaux d'enlever aux contrevenants pratiquement toute possibilité de poursuivre leurs activités pendant un certain temps. Enfin, le montant des amendes devrait être considérablement augmenté.

OFFICE DES PRIX DES PRODUITS DE LA PÊCHE P&O 1

Objectif

Promouvoir la stabilité et l'indépendance financières des pêcheurs et permettre aux transformateurs de poursuivre leurs opérations en réduisant les effets négatifs des fortes variations des prix sur le marché.

Document habilitant

Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche

Description

La principale responsabilité de l'Office, qui relève directement du ministre des Pêches et des Océans, consiste essentiellement à réagir aux événements en ce sens qu'il prend généralement les mesures nécessaires pour contrebalancer les chutes soudaines des prix ou d'autres facteurs négatifs sur lesquels l'industrie n'a aucune influence. À cet égard, l'Office verse des montants compensatoires et assure le financement des stocks de produits pour garantir la stabilité des revenus dans les secteurs de la pêche et de la transformation. Selon la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, "l'Office doit s'efforcer d'établir un rapport équitable entre les revenus de la pêche et ceux provenant d'autres occupations." (Art.9(2).)

L'Office est chargé principalement de stabiliser les prix et les revenus, mais il achète également des produits de la pêche qui sont invendus ou qui sont entreposés pour de longues périodes afin de les revendre dans le cadre de programmes internationaux d'aide alimentaire. Il peut, par exemple, revendre des produits à l'Agence canadienne de développement international pour l'aider à combler ses besoins en poissons destinés à la consommation humaine; ce genre de transaction permet souvent à l'Office de récupérer ses coûts.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	3	3	3	3	3	3
Dépenses de fonct.						
- Traitements	107	126	130.9	130.9	130.9	130.8
- F & E	43	26.8	20	26	26	26
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides	90.7	3,100	3,235.5	*	*	*
Immobilisations						

* Ces montants ne peuvent être estimés car les subventions sont accordées sur une base ponctuelle en fonction des variations du marché.

Problèmes

Les groupes consultés ont soulevé les points suivants :

1. L'Office est généralement considéré comme un organisme essentiel, mais ses interventions devraient se limiter aux périodes où la situation est très critique pour l'industrie dans son ensemble. On estime que l'Office n'utilise pas tout son potentiel, mais que, jusqu'à maintenant, il a surtout réagi à des problèmes sectoriels et favorisé certains intérêts précis.

2. Un porte-parole de l'industrie a proposé que l'Office soit remplacé par un organisme semblable à une banque de commerce afin de réduire l'influence de la politique et d'apporter des fonds (dans des conditions précises) pour répondre aux besoins urgents de l'industrie à mesure qu'ils se manifestent. On a observé que les banques à charte sont très réticentes à consentir des prêts à l'industrie de la pêche.

3. Un autre porte-parole de l'industrie à l'échelle nationale a insisté sur la nécessité de maintenir l'Office ou un organisme similaire car il constitue une "bouée de sauvetage" essentielle pour l'industrie de la pêche, qui est parfois très vulnérable. Il estime que cet organisme serait toujours nécessaire même si le gouvernement décidait de déréglementer certains secteurs de l'industrie afin d'augmenter l'efficacité et, donc, les revenus.

Le Ministère estime que l'Office ne s'occupe pas de réglementation, mais qu'il se borne à accorder des subventions. Le programme de l'Office a tout de même été examiné car il fait partie de l'intervention gouvernementale dans le secteur des pêches et, par conséquent, de son régime global de réglementation.

Observations

1. Il semble exister deux points de vue distincts concernant l'orientation à donner à l'Office. Certains estiment qu'il devrait réagir seulement aux besoins de l'industrie dans son ensemble, tandis que d'autres prétendent qu'il devrait assurer le financement sur une base individuelle, peut-être en adoptant une structure comparable à celle d'une banque commerciale indépendante.

2. Il est évident que l'Office pourrait jouer un rôle plus efficace s'il ne prenait pas de décisions au cas par cas. Il faudrait considérer la réorientation ou la suppression éventuelle de l'Office en fonction des problèmes de l'industrie dans son ensemble. Même si l'on modifiait des lois et des règlements pour rendre l'industrie plus efficace, il se peut très bien qu'une certaine forme d'aide soit nécessaire pour renflouer certaines entreprises, peut-être par des prêts consentis à des conditions privilégiées. D'autre part, au cas où ces changements se produiraient, l'expérience de l'industrie pourrait très bien montrer que cette forme d'aide n'est plus souhaitable.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Définir plus clairement dans la Loi les objectifs et le mandat de l'Office afin qu'il puisse mieux s'attaquer aux problèmes systématiques liés aux fluctuations globales du marché. La Loi, qui est entrée en vigueur en 1947, devrait probablement être mise à jour de toute façon, en tenant compte de la manière dont d'autres pays ayant une importante industrie des pêches réagissent aux variations soudaines du marché.

2. Maintenir le programme jusqu'à ce que le gouvernement décide d'apporter des changements fondamentaux au régime de réglementation des pêches. Si cela se produit, il serait souhaitable de reconsulter l'industrie et les syndicats avant d'envisager la suppression ou la réorientation du programme.

3. Transférer les fonctions de l'Office à un office de stabilisation des prix et des revenus de l'industrie des denrées alimentaires, qui ferait rapport au ministre des Finances.

Objectif

Assurer que le poisson et les produits de la pêche destinés à la consommation nationale (importation y compris) ou à l'exportation satisfont aux normes du Canada et des pays importateurs pour ce qui a trait au classement, à la manutention, à l'étiquetage, au traitement, à la qualité et à la salubrité.

Documents habilitants

Loi sur l'inspection du poisson, Loi sur les pêcheries, articles du Règlement des aliments et drogues et du Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation

Description

En vertu de ce programme, le poisson et les produits de la pêche font l'objet d'une inspection à bord des navires, aux points de débarquement et en cours de transport, de traitement et d'entreposage. L'inspection fédérale est obligatoire pour tous les produits vendus dans le commerce interprovincial et international. Huit des provinces (les exceptions étant le Québec et le Manitoba) ont adopté une législation complémentaire sur l'inspection du poisson, et les inspecteurs fédéraux sont chargés d'en assurer l'application après entente avec les gouvernements provinciaux concernés.

Environ 80 % des poissons et produits de la pêche sont exportés; leur valeur marchande a atteint 1.6 milliard de dollars en 1983. Il y a 990 usines de traitement du poisson et quelque 42,000 navires de pêche qui sont enregistrés auprès du gouvernement fédéral.

À cause d'un taux relativement élevé de non-acceptation des produits et de rappel attribuable à des dommages causés lors de la manutention et à des problèmes de qualité, un Programme national d'amélioration de la qualité a été mis en oeuvre en 1980 et est toujours en vigueur. De nombreux pays importateurs exigent un certificat de conformité aux normes de salubrité, de qualité, d'identification et d'étiquetage. On ne saurait trop souligner l'importance d'établir des normes élevées, étant donné que ce secteur est axé principalement sur l'exportation.

Ressources*

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		454	498.8			
Dépenses de fonct.						
- Traitements			18,180.3			
- F & E			4,019.5			
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations			1,970.2			

* Dans le cadre d'une importante révision interne, le Ministère restructure actuellement ses activités. Il ne dispose pas de données fiables pour 1982-1983, ayant changé ses méthodes de codage. De plus, les affectations n'ont pas été arrêtées pour 1985-1986, aussi seules figurent sur le tableau des données globales rajustées en fonction des salaires (4 %). Enfin, pour les années 1985 à 1988 inclusivement, aucune ventilation des dépenses n'a été fournie.

Problèmes

Les représentants de l'industrie et des syndicats consultés ont fait part des préoccupations suivantes :

1. Les représentants de l'industrie reconnaissent la nécesité des inspections, particulièrement pour satisfaire aux exigences des pays importateurs, et estiment que des mesures plus rigoureuses devraient être prises à l'égard des contrevenants.

2. Plusieurs marchés d'exportation exigent un certificat d'inspection de Santé et Bien-être social en plus de celui du ministère des Pêches et des Océans, ce qui témoigne d'un certain manque de confiance dans les services d'inspection du Ministère.

3. Quoique certains n'envisagent pas la possibilité d'une autoréglementation dans le domaine de l'inspection, d'aucuns estiment que l'industrie et les forces du marché devraient jouer un rôle croissant dans le contrôle de la qualité.

Le Ministère souligne qu'il consulte l'industrie avant de fixer de nouvelles normes et qu'il est possible à toute entreprise de contester les décisions prises dans le cadre d'une première inspection en demandant une réinspection.

Observations

1. Comme certains pays importateurs exigent une attestation nationale de la qualité des produits de la pêche (et même parfois celle de Santé et Bien-être social), on peut difficilement, selon le Groupe d'étude, envisager la possibilité d'une autoréglementation ou même d'un transfert aux provinces des responsabilités en matière d'inspection du poisson.

2. L'industrie, en raison des problèmes d'instabilité et d'inefficacité qu'elle connaît actuellement dans de nombreux secteurs, s'opposerait fortement à toute initiative de recouvrement des coûts dans le domaine de l'inspection. Toutefois, si le gouvernement accordait la priorité à la rentabilité des pêches, l'industrie serait mieux disposée à payer pour ce service "de valeur ajoutée".

3. Le Rapport de la Commission sur la politique des pêches du Pacifique soulignait la nécessité d'appliquer des contrôles qualitatifs pour restreindre les exportations. À titre d'exemple, si l'on veut protéger les emplois locaux dans le secteur du traitement, certaines politiques doivent limiter les exportations de saumon congelé. Comme on le souligne dans l'aperçu sur les pêches, il faudra trancher parmi des objectifs de réglementation socio-économique contradictoires. La réglementation actuelle met l'accent sur le maintien des emplois dans le secteur, mais il faudrait voir si on ne pourrait pas tirer un rendement supérieur des exportations en laissant de plus en plus libre cours aux forces du marché.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Si l'on confiait la responsabilité de l'inspection des produits alimentaires à un seul organisme, les pouvoirs et les normes d'inspection dans le secteur des pêches ne devraient pas différer de ceux qui régissent d'autres secteurs, notamment celui des viandes. Une formule de recouvrement des coûts pourrait difficilement être appliquée en raison de l'instabilité actuelle de l'industrie. Cependant, si le cadre de réglementation des pêches était modifié dans le sens d'une plus grande efficacité (comme le mentionne l'aperçu sur les pêches), cette option serait réalisable puisque l'industrie pourrait en assumer les coûts.

2. Il faudrait éliminer le double emploi actuel qui résulte de l'inspection effectuée par Santé et Bien-être social; il serait peut-être possible de transférer à ce ministère les responsabilités et les ressources d'inspection du poisson. Les normes d'inspection

devraient être précisées davantage et leur fréquence déterminée en fonction des dossiers de chaque entreprise.

3. Comme il existe des lois et règlements sur l'inspection du poisson dans huit provinces, il conviendrait d'étudier plus à fond la possibilité d'élaborer des normes nationales concernant la manutention et le traitement des produits du poisson ainsi que la salubrité et la sécurité, de façon à pouvoir supprimer les accords fédéraux-provinciaux actuels, qui sont peu clairs et peu commodes.

4. Il serait bon d'élargir les possibilités d'exportation, en permettant à l'industrie de s'adapter plus librement à l'évolution du marché (les entreprises pourraient, par exemple, décider d'exporter du poisson frais ou congelé plutôt que des produits transformés). En outre, l'industrie et le Canada auraient meilleure réputation à l'échelle internationale si des amendes plus sévères étaient imposées dans les cas de mauvaise qualité ou de manutention inadéquate.

APERÇU - SECTEUR FINANCIER

Mieux vaut moins réglementer que déréglementer

A. Résumé et conclusions

La présente section examine les programmes fédéraux de réglementation des institutions financières : Inspecteur général des banques, Département des assurances et Société d'assurance-dépôts du Canada. La Banque du Canada comporte également une dimension réglementaire, mais elle n'entre pas dans le cadre de la présente étude.

La faillite d'un certain nombre de compagnies d'assurance et de fiducie réglementées au niveau fédéral ou provincial au cours des dernières années fait ressortir les lacunes de la réglementation des institutions financières au Canada. Simultanément, des pressions de plus en plus marquées s'exercent au niveau international et intérieur pour élargir les attributions des institutions financières.

Comme en témoigne le document de travail qu'il a publié sur la réforme de la réglementation des institutions financières, le gouvernement attache une grande priorité à ce secteur névralgique. Les décisions qui découleront de ce processus longuement attendu détermineront largement l'avenir économique du Canada. Au lieu de débattre des questions dont le public est déjà saisi, le Groupe d'étude suggère que :

1) les décisions prises soient présentées sous forme de modifications législatives, l'évaluation devant être faite de manière à créer un minimum d'incertitude.
2) la nouvelle politique ait pour effet d'alléger la réglementation lorsqu'il y a lieu et dans la mesure du possible.
3) la nouvelle politique ait pour effet de diminuer sensiblement le morcellement fédéral-provincial de la réglementation, le marché canadien étant trop petit pour supporter l'actuel fouillis de la réglementation des institutions financières.
4) il soit procédé en priorité à l'échenillage des politiques et des procédures du régime d'assurance-dépôts.

B. Situation

1. Principes de la réglementation

Le secteur financier est surveillé de près et étroitement réglementé. Cela s'explique par la place centrale qu'il occupe dans

l'économie en tant que fournisseur de crédit, pierre angulaire du système des paiements et dépositaire d'énormes sommes d'argent qui appartiennent au grand public.

Ce qui justifie avant tout la réglementation, c'est l'impératif de solvabilité. Il s'agit non seulement de protéger les petits épargnants, mais aussi d'assurer la stabilité du système financier. Les faillites peuvent, en effet, ébranler la confiance, ce qui conduit au retrait massif des dépôts et à l'écroulement du mécanisme des paiements. Le problème de la solvabilité est devenu d'autant plus préoccupant que, depuis 1981, quatre compagnies d'assurances contre les dommages matériels et corporels et dix sociétés de fiducie et d'hypothèques ont déposé leur bilan, sans parler des difficultés que traverse en ce moment le secteur bancaire.

La réglementation a pour deuxième but d'empêcher les opérations d'initiés et les conflits d'intérêts. Ces problèmes se retrouvent partout dans l'économie, mais ils sont plus lourds de conséquences dans le secteur financier. En tant qu'intermédiaires entre l'épargne et l'investissement, les institutions financières influent sur la répartition des ressources dans l'économie. En outre, les sommes que le public leur confie sont de loin supérieures au capital investi de leurs actionnaires. Il est donc essentiel que le système financier protège les intérêts des consommateurs et qu'il joue franc jeu dans les faits aussi bien qu'en apparence pour conserver la confiance du public.

Le troisième objectif de la réglementation est d'éviter les abus qui découlent de la concentration sur les marchés financiers. La capacité des entreprises existantes à se livrer à des pratiques non concurrentielles dépend de la facilité ou de la difficulté avec laquelle de nouvelles entreprises peuvent entrer sur le même marché. Par conséquent, la politique de concurrence dans le secteur financier est traditionnellement l'apanage du responsable de la réglementation de ces institutions, c'est-à-dire le ministre des Finances.

Dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la réglementation, le gouvernement tient également compte de l'impératif de libre concurrence entre les différentes catégories d'institutions. À l'heure actuelle, celles-ci sont assujetties à des règlements différents, même lorsqu'il s'agit de services semblables. Il y en a qui se plaignent de cet état de choses et qui exigent du gouvernement qu'il assure l'égalité des chances à toutes les catégories d'institutions.

2. Pouvoirs de réglementation

Au Canada, il y a beaucoup de chevauchement et de double emploi dans les règlements fédéraux et provinciaux à l'égard du secteur financier. Les banques relèvent exclusivement du gouvernement fédéral, mais les souscripteurs de valeurs mobilières et les coopératives de crédit relèvent du gouvernement provincial. Les sociétés de fiducie, les assureurs et les caisses de retraite peuvent relever de l'un ou de l'autre. Toutefois, même dans le cas des sociétés à charte fédérale soumises aux règlements fédéraux, les provinces peuvent établir des règlements en vertu de leur compétence en matière de fiducies et de contrats et de leur pouvoir de réglementation des sociétés commerciales. Il existe un manque d'uniformité dans l'établissement, la mise en application et le respect des normes d'une province à l'autre et entre les provinces et le gouvernement fédéral.

3. Moyens de réglementation

Le maintien de normes de prudence forme la base d'une bonne partie des programmes publics de surveillance de toutes les grandes catégories d'institutions financières. Dans le cas de modes d'épargne contractuels, comme les caisses de retraite et les assurances sur la vie, cette stratégie constitue depuis longtemps la seule forme de protection et elle est donc extrêmement importante. Les prescriptions de divulgation jouent aussi un rôle important dans certaines activités de surveillance tout comme les restrictions en matière d'acquisition qui sont souvent enchâssées dans la loi (par exemple, les banques, les sociétés de valeurs mobilières). Le gouvernement garantit les économies des épargnants jusqu'à un certain maximum afin d'encourager le public à faire confiance au système financier. L'assurance offerte aux épargnants par l'intermédiaire d'une institution doit être fournie par le gouvernement seulement comme privilège pour le maintien des normes de prudence. Enfin, des mécanismes administratifs comme l'établissement d'une barrière aux communications entre deux fonctions à l'intérieur d'une institution ("muraille de Chine"), la prohibition de certaines activités et le recours au droit civil sont utilisés dans une certaine mesure par les organismes de surveillance.

Le bien-fondé de la réglementation du secteur financier n'est pas remis en question. Le Groupe d'étude ne croit pas non plus qu'il faille envisager la déréglementation du secteur financier. Toutefois, la réglementation doit, dans les plus brefs délais, être améliorée sur la base des quatre grands principes suivants :

a) augmentation de la concurrence
b) diminution du morcellement fédéral-provincial
c) réduction au minimum de la réglementation gouvernementale
d) augmentation au maximum du compte-à-rendre et de l'auto-réglementation du secteur financier

4. Facteurs de changement

Les institutions financières canadiennes sont en plein changement. Les rôles traditionnels (banques, sociétés de fiducie, assureurs, souscripteurs de valeurs mobilières, coopératives de crédit) sont en train de se transformer sous l'effet d'évolutions et de pressions comme :

- la fluctuation des marchés, qui incite certaines institutions à éviter de se spécialiser trop étroitement et à rechercher le droit d'étendre leur éventail de services;

- l'application de nouvelles technologies qui transforment la distribution des services financiers et rend caduque la compartimentation des pouvoirs de réglementation;

- les lois désuètes et/ou l'inégalité des modifications apportées aux lois et aux règlements concernant chacun des "piliers" traditionnels du secteur financier;

- l'effet des changements qui ont lieu dans d'autres pays (à cause de la fluctuation des marchés et de l'application de nouvelles technologies), surtout aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie et au Japon;

- l'internationalisation croissante des services financiers;

- l'expansion du conglomérat comme mode d'organisation et d'acquisition de sociétés;

- les faillites récentes d'institutions financières canadiennes non bancaires.

Le régime de réglementation est appelé à s'adapter. Il est difficile d'évaluer avec précision le risque auquel les institutions sont exposées dans le système financier moderne. Leur passif augmente et les emprunts occupent généralement une place très grande dans leur portefeuille (la valeur de leurs capitaux propres est faible par rapport à leur actif). Les mécanismes de financement deviennent de plus en plus complexes et internationalisés.

Par suite de ces pressions, le gouvernement fédéral a publié un document de travail intitulé "La réglementation des institutions financières canadiennes - Propositions de réforme". Essentiellement, ce rapport propose le regroupement d'institutions financières sous la forme de sociétés de portefeuille. Les institutions seraient classées de la même manière qu'à l'heure actuelle (banques, etc.) et assujetties à leurs lois et règlements propres. Les opérations d'initiés entre les institutions membres d'une même société de portefeuille seraient interdites "impitoyablement". Par ailleurs, divers mécanismes administratifs seraient introduits, notamment la technique de la "muraille de Chine" et un organisme de protection des consommateurs. Un groupe de travail composé de membres du secteur privé et réuni à la demande du ministre doit également présenter un rapport sur le régime d'assurance-dépôts.

Le gouvernement de l'Ontario étudie actuellement des amendements à sa loi sur les sociétés de fiducie, accroît l'efficacité de ses organismes de réglementation et attend les recommandations d'un groupe de travail sur la réforme des institutions financières. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario est en train de prendre des décisions au sujet des règlements concernant les sociétés de valeurs mobilières et de souscription comprises dans son champ de compétence et se penche sur les restrictions applicables à leur acquisition. Le Québec a unilatéralement amendé sa Loi sur les assurances en 1984 et est en train d'amender sa Loi sur les compagnies de fidéicommis; ensemble, ces deux lois permettront l'intégration directe de la plupart des activités non bancaires sans l'établissement de sociétés de portefeuille.

SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA SDAC

Objectif

Préserver la confiance du public dans le système financier. Fournir aux déposants des banques, des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt hypothécaire une assurance contre la perte totale ou partielle de leurs dépôts jusqu'à concurrence de 60,000 $.

Documents habilitants

Loi sur la SADC (annexe "D"), Loi sur les sociétés d'investissement, Loi sur les associations coopératives de crédit

Description

La SDAC assure les dépôts de petits investisseurs. L'assurance est obligatoire pour les banques à charte et les sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire à charte fédérale. La société peut garantir sur demande les dépôts des institutions à charte provinciale. Le Québec possède son propre régime d'assurance-dépôts qui est destiné à toutes les institutions non fédérales qui acceptent des dépôts.

L'assurance-dépôts s'applique aux dépôts à vue et aux dépôts à terme de cinq ans ou moins jusqu'à concurrence de 60,000 $ (la limite était de 20,000 $ avant le 4 janvier 1983). Les dépôts en devises étrangères, les dépôts non payables au Canada et les titres d'emprunts payables au porteur sont exclus. La SADC peut également servir de prêteur en dernier ressort auprès des institutions membres qui ne peuvent satisfaire leurs besoins de liquidités à brève échéance. À ce titre, elle peut également consentir des avances aux sociétés de crédit à la vente sous contrôle canadien, aux associations coopératives de crédit et aux fonds de stabilisation provinciaux des caisses populaires.

La Société s'en remet aux normes financières établies par les organismes de surveillance fédéraux et provinciaux. Le contrôle de la situation financière des institutions membres est exercé grâce aux rapports financiers et autres établis par les organismes de surveillance (Département des assurances, Inspecteur général des banques) et peut être confié à des tiers au besoin. Au nombre des sanctions prévues, il y a la résiliation ou l'annulation de l'assurance-dépôts ou la mise en liquidation des entreprises insolvables.

Le personnel restreint de la Société est principalement chargé de l'administration financière du fonds d'assurance-dépôts. Le conseil d'administration est composé d'un président nommé par le gouverneur en

conseil et d'agents de la Banque du Canada, de l'Inspecteur général des banques, du surintendant des assurances et du ministère des Finances. Son activité est centralisée à Ottawa.

La Société doit pouvoir s'autofinancer. Son financement est assuré par les primes d'assurance à taux fixes que doivent payer les institutions membres et qui sont déterminées en fonction des sommes que celles-ci ont en dépôt au 30 avril de chaque année. La situation de la Société est actuellement déficitaire à la suite de la faillite de huit institutions depuis 1981.

Ressources

(milliers $)	1982	1983	1984
A.-P.	15	15	
Dépenses de fonct.	981	53,580	
- Traitements	195	262	
- Intérêts sur les emprunts	82	50,828	
- Frais d'inspection	514	1,683	
Recettes	25,903	78,528	
Provision pour pertes	-	(650,000)	
Revenu net accumulé en fin d'année (déficit)	71,236	(565,096)	

NOTA : les données 1984 ne sont pas disponibles

Problèmes

1. Le programme n'offre aucune protection contre les risques moraux de l'assurance, et ce sont les contribuables et les institutions financières bien gérées qui en supportent les coûts.

2. Les accords de liquidation, les prêts de liquidités aux institutions chancelantes et les possibilités de fusionnement offrent, de fait, une protection intégrale aux déposants. L'ensemble de ces mesures protège artificiellement les institutions de la discipline du marché et ne les incite guère à éviter les risques excessifs.

3. La délégation des pouvoirs de normalisation, de surveillance et d'inspection à des autorités fédérales et provinciales a pour effet de diluer la responsabilité. Qui pis est, il y a un manque d'uniformité d'un pouvoir public à l'autre en matière de normalisation, d'inspection et de répression des manquements. Il n'existe pas non plus d'exigences minimales en matière de normes, de

comptes à rendre et d'exécution des règlements. La plupart des institutions qui ont fait faillite dans le cadre du programme relevaient des autorités provinciales.

4. La pertinence du programme est mise en doute par suite de l'évolution des marchés financiers (par exemple, la possibilité de recourir à des substituts de dépôts, l'ampleur de la protection, l'accroissement des risques et des pouvoirs de surveillance découlant de l'intégration, l'incidence de la technologie sur la responsabilité des tiers, etc.).

5. Il importe de réduire le déficit accumulé.

Observations

1. La SADC fonctionne en tant que fonds gouvernemental spécial et tire 1.5 milliard de dollars sur le Fonds du revenu consolidé. Elle n'est pas exploitée comme une compagnie d'assurances (politique, normes, limitation des risques, recouvrement des primes). Le déficit actuel se situerait entre 650 millions et 1.6 milliard de dollars.

2. À ce jour, le programme d'assurance, selon le Groupe d'étude, n'a pas réussi à fonctionner en tant que partie intégrante de la réglementation.

3. Un comité du secteur privé a été nommé par le ministre d'État aux Finances et a entrepris un examen du régime actuel d'assurance-dépôts. Le comité devrait bientôt soumettre son rapport et recommandera sans doute que des changements soient apportés à la législation.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Étudier, dès qu'elles paraîtront, les recommandations du rapport du secteur privé relatif à ce programme.

2. Il n'est pas souhaitable de laisser les choses en l'état. L'assurance doit être intégrée dans la réglementation à titre de privilège accordé en échange du respect des normes établies. Voici quelques suggestions :

a) Restructurer la Société et l'exploiter comme une compagnie d'assurance. La protection pourrait également être accordée aux titulaires d'une police d'assurance privée, aux souscripteurs de valeurs mobilières, etc.

b) Confier l'ensemble des opérations d'assurance à un seul organisme de réglementation des institutions financières. Il s'agirait d'un organisme indépendant dont le statut s'apparenterait à celui de la Banque du Canada et son conseil d'administration serait formé de représentants de l'industrie nommés pour une période déterminée et par roulement. Les provinces pourraient confier l'exercice des pouvoirs de réglementation, d'assurance, d'inspection, d'exécution et de répression des manquements à la Société fédérale ou les exercer elles-mêmes à leurs risques et dépens.

Objectif

Faire en sorte que le public ait confiance dans les institutions financières non bancaires et les régimes de pensions enregistrés en vertu de la législation fédérale. Protéger dans toute la mesure du possible les déposants et les assurés contre les faillites des institutions financières.

Documents habilitants

Loi sur le département des assurances, Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, Loi sur les compagnies de prêt, Loi sur les compagnies fiduciaires, Loi sur les associations coopératives de crédit, Loi sur les sociétés d'investissement, Loi sur les normes des prestations de pension. (La Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada exige que le surintendant des assurances procède, pour le compte de la SADC, à l'examen des compagnies de fiducie et de prêt auxquelles s'appliquent la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt.)

Description

La stabilité du système financier est de la plus haute importance pour la santé socio-économique du pays. Le Département surveille directement toutes les institutions financières (autres que les banques) enregistrées ou munies d'un permis en vertu de lois fédérales et tous les régimes de pensions enregistrés assujettis à des lois fédérales. De plus, en vertu d'un accord conclu avec certaines provinces ou avec la Société d'assurance-dépôts du Canada, le Département est aussi chargé de la surveillance d'un certain nombre d'institutions financières et de régimes de pensions enregistrés en vertu de lois provinciales. Au total, 614 institutions (compagnies d'assurance, compagnies de fiducie, sociétés d'investissement, certaines sociétés coopératives de crédit et sociétés de secours mutuel) et 655 régimes de pensions sont soumis à une surveillance.

Les activités de surveillance varient selon les lois régissant les différentes fonctions financières. Elles comprennent la certification des enregistrements et des permis; l'examen direct (inspection) des livres et des registres au siège des institutions surveillées; et le contrôle de la conformité aux normes en vigueur concernant le capital, les conflits d'intérêts, les activités des directeurs, l'investissement, le financement des régimes de pensions, la propriété étrangère et les

fusions. Le surintendant des assurances peut prendre le contrôle des actifs d'une compagnie s'il juge qu'elle est mal gérée ou qu'elle est insolvable.

Chaque année, les sociétés doivent payer les frais d'exécution de la partie du programme qui s'applique à elles. L'établissement des règlements et l'analyse financière sont faits à Ottawa, tandis que les examens sur place sont effectués par le personnel des cinq bureaux de district situés dans les centres urbains où les institutions financières sont le plus nombreuses.

Il arrive souvent que les activités du fédéral et des provinces dans ce domaine se recoupent et font double emploi. En général, les provinces laissent au Département la réglementation en matière de solvabilité des compagnies fédérales, mais elles surveillent les activités de ces compagnies qui relèvent de leur compétence exclusive, comme les contrats, l'octroi de permis aux agents et les activités fiduciaires. De plus, les provinces surveillent directement les institutions financières munies d'une charte ou d'un permis provincial. Les régimes de pensions sont souvent assujettis à la fois aux lois fédérales et provinciales.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	204	208	226	226	226	226
Dépenses de fonct.						
- Traitements	7,671	8,860	9,589	10,132	10,132	10,132
- F & E	5,550	4,375	3,154	3,358	2,343	2,343
- Autres dép.	2	2	1	1	1	1
Recettes	10,829	13,490	12,998	12,831	12,430	11,430
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	29	213	21	15	15	16

Problèmes

1. L'enchevêtrement fédéral-provincial. Le manque d'uniformité d'un pouvoir public à l'autre en matière de normalisation, d'exécution, de répression des manquements et de méthodes de réglementation crée de l'incertitude, augmente les coûts et conduit en général au morcellement des marchés financiers.

2. Le Département des assurances est surchargé de travail et est régi par une loi qui, en matière de normalisation, d'inspection et de répression des manquements, est désuète et fragmentée à l'égard de fonctions financières pourtant similaires.

3. Le champ de l'activité de surveillance du gouvernement fédéral est trop étendu pour permettre l'inspection en temps utile de toutes les institutions. Il faudrait remanier le dispositif de surveillance de manière à s'attacher davantage à dépister et à régler les problèmes les plus graves avant qu'ils n'aient des répercussions considérables sur le secteur financier.

4. La compartimentation, au niveau fédéral, des fonctions d'élaboration des politiques, d'administration, de réglementation et d'assurance se traduit souvent par une perception insuffisamment claire des problèmes les plus pressants, par l'incohérence du dispositif législatif et réglementaire et par la longueur des temps de réaction. (Nota : Les intervenants fédéraux comprennent le ministère des Finances, le Département des assurances, l'Inspecteur général des banques, la Société d'assurance-dépôts du Canada et le ministère de la Consommation et des Corporations.)

5. Les lois en matière d'assurances, de fiducies et de pensions doivent être mises à jour, notamment pour ce qui a trait aux pouvoirs relatifs aux éléments d'actif et de passif, à la réglementation des entreprises et aux activités de surveillance.

Observations

1. Le Département entretient des rapports étroits avec les provinces pour uniformiser les lois et les normes régissant les institutions financières et les régimes de pension. Le problème le plus sérieux a trait au manque d'uniformité dans l'application des normes et dans la répression des manquements.

2. La législation des institutions financières fait actuellement l'objet, au niveau fédéral et dans certaines provinces, d'un réexamen rendu nécessaire par suite de l'évolution du secteur et de la tendance à la diversification. Toutefois, comme les approches ne sont pas pareilles, il pourrait en résulter un accroissement de la compartimentation ou de l'incohérence de la réglementation et un manque d'uniformité dans les opérations des institutions financières.

3. Le Groupe d'étude s'est rendu compte qu'on juge la réglementation fédérale meilleure et de beaucoup (nombreux sont ceux qui la préfèrent) à celle des provinces.

4. Selon le Groupe d'étude, la taille et la complexité des marchés financiers exigent une intervention vigoureuse du gouvernement fédéral et l'établissement d'un filet de sécurité commun.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Redéfinir les pouvoirs du gouvernement fédéral et des provinces en matière de réglementation des institutions financières.

2. Favoriser l'autoréglementation de l'industrie sur le modèle du Royaume-Uni.

3. Rationaliser la fonction de surveillance en recourant de plus en plus au contrôle des vérifications externes joint à des comptes rendus plus détaillés et plus fréquents (trimestriels) des opérations. Des normes prudentes pourraient être fixées et appliquées tous les trois mois comme mécanismes de déclenchement de mesures précises et détaillées.

4. Grouper les fonctions d'établissement des politiques, d'administration, d'exécution, de répression des manquements et d'assurance en un seul organisme indépendant dont le statut serait semblable à celui de la Banque du Canada.

5. Fixer à dix (10) ans la durée d'effet des lois concernant les institutions financières.

Objectif

Maintenir la confiance du public canadien et étranger dans le système bancaire canadien. Protéger dans toute la mesure du possible les déposants et les actionnaires contre les faillites des banques à charte.

Documents habilitants

Loi sur les banques (Partie IX), Loi sur les banques d'épargne du Québec (article 56)

Description

Le Bureau de l'inspecteur général des banques a été établi par la Loi sur les banques de 1924 à la suite de la faillite de la Home Bank en 1923. Il relève du ministère des Finances, mais ses activités sont administrées indépendamment des autres programmes du ministère.

Le Bureau est responsable de la constitution et de l'octroi des permis d'exploitation des filiales et des bureaux de représentation des banques canadiennes et étrangères, des normes et des lignes directrices de prudence et des vérifications de conformité. Les règlements d'application des lois portent, entre autres, sur l'évaluation des niveaux de capital et de liquidités et les règles à observer à ce sujet; l'évaluation qualitative des actifs et des gains; les renseignements qu'il faut divulguer pour protéger les consommateurs, informer les actionnaires et permettre la surveillance; et les mesures correctrices à appliquer. Les vérifications de conformité comportent la supervision des vérificateurs internes et externes des banques et l'obligation de présenter tous les trois mois des rapports d'exploitation détaillés. La mise en tutelle est la sanction la plus sévère. Le Bureau répond également aux commissions d'enquête spéciales sur les affaires bancaires et offre avis et conseils de politique sur les banques et le système financier en général.

Les activités de surveillance du Bureau visent 72 banques et 55 bureaux de représentation de banques étrangères. Un total de 33 années-personnes y sont affectées. La surveillance se fait directement à partir d'un bureau central (à Ottawa) et une vérification sur place a lieu une fois par année ou plus souvent dans chaque banque. En vertu de la Loi sur les banques, les coûts du Bureau sont recouvrés auprès de toutes les banques opérant au Canada. Ces recouvrements sont portés au crédit du Fonds du revenu consolidé au cours de l'année financière suivante et ne sont pas affectés au programme.

Selon la Constitution, les banques et l'activité bancaire relèvent du gouvernement fédéral. Toutefois, comme les provinces sont habilitées à adopter des lois sur les contrats et les valeurs mobilières, les banques sont également touchées par les lois provinciales.

Ressources

(milliers $)	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88
A.-P.	26	33	35	42	42	42
Dépenses de fonct.						
- Traitements	965	1,315	1,436	1,815	1,815	1,815
- F & E	154	179	234	250	250	250
- Autres dép.	126	171	178	254	254	254
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides						
Immobilisations	-	-	-	-	-	-

Problèmes

Le secteur privé estime que le programme de réglementation et de surveillance des banques fonctionne aussi bien que possible, compte tenu des contraintes actuelles en matière de ressources et de politiques de réglementation. Toutefois, les experts du secteur privé, comme ceux du secteur public, reconnaissent que tous les aspects de la réglementation financière doivent faire l'objet d'une réforme importante.

Observations

1. Les programmes de cette nature sont acceptés partout dans le monde comme le moyen le plus approprié de réglementer le rôle spécial que jouent les banques dans une économie nationale.

2. L'actuel dispositif de surveillance (vérification de gestion et pression morale) est considéré comme une forme d'intervention gouvernementale raisonnable qui offre aux entreprises le plus de latitude possible dans l'administration de leur portefeuille. La réglementation canadienne des banques et des institutions financières est relativement plus dégagée et moins détaillée que celle des États-Unis.

3. Les règlements concernant l'entrée sur le marché sont perçus par certains comme une barrière qui fait subsister des éléments de protectionnisme. Cependant, ce contrôle a pour objet de garantir autant que possible que seules les entreprises qui possèdent le capital, la compétence et les ressources administratives nécessaires à la réussite à long terme sont admises.

4. La question de savoir s'il faut laisser les banques faire faillite ou les garder en vie avec les deniers publics n'est pas, selon le Groupe d'étude, liée au fonctionnement de ce programme. Il s'agit plutôt d'une question plus large de politique gouvernementale.

5. Ce programme, tel qu'il est organisé et administré à l'heure actuelle, pourrait devoir être changé radicalement selon ce que le gouvernement décidera de faire au sujet de l'intégration des services financiers. Certaines nouvelles approches pourraient entraîner un accroissement des inspections détaillées, une diminution du recours à la pression morale, l'établissement de lignes directrices réglementaires détaillées et la mise en place de mécanismes d'appel.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage le concept d'un organisme unique de réglementation des institutions financières doté de pouvoirs précis et élargis à la lumière des constatations relatives à l'intégration des services financiers et aux situations qui mettent en péril la solvabilité. Quant à ces dernières, il serait peut-être nécessaire d'élargir les pouvoirs légaux de l'inspecteur général.

LOI SUR L'INTÉRÊT — FC 901

Objectif

Rendre transparents, à l'intention du public emprunteur, les frais d'intérêt, les amendes et les conditions générales de remboursement de tous les emprunts et énoncer les dispositions applicables à certaines provinces au sujet de l'intérêt sur les sommes dues en vertu de jugements.

Document habilitant

Loi sur l'intérêt

Description

La Loi sur l'intérêt n'est assortie d'aucun règlement d'application. Son exécution est assurée par le truchement des actions intentées directement par les parties lésées.

Des modifications de la Loi sur l'intérêt ont été déposées au cours de la dernière législature, mais elles sont restées en plan. Elles visent particulièrement le droit des particuliers de rembourser les hypothèques par anticipation sans être indûment pénalisés, fixent des plafonds aux frais de remboursement anticipé, normalisent le calcul du remboursement anticipé et améliorent en général la divulgation des conditions d'emprunt. Les modalités d'exécution de la loi actuelle restent inchangées. Les règlements, préparés conjointement par le ministère des Finances et Consommation et Corporations Canada, prescriraient une formule de calcul du remboursement anticipé des intérêts, expliqueraient l'utilisation de cette formule, définiraient les conditions financières et fourniraient des règles de divulgation.

Les provinces possèdent des pouvoirs sinon identiques, du moins semblables, du fait que les contrats et les fiducies relèvent de leur compétence et qu'elles réglementent les institutions financières et leur accordent leur charte.

Ressources

Néant.

Problèmes

Le programme de réglementation n'est pas considéré comme problématique. Le Groupe d'étude a toutefois observé, à plusieurs

reprises, que l'éventualité d'une modification de la Loi suscite des inquiétudes. Voici les principaux sujets de préoccupation :

1. L'enchevêtrement fédéral-provincial : le manque d'uniformité entre les onze administrations au sujet des règles d'octroi de crédit et de la divulgation des frais d'emprunt;

2. L'imposition de définitions, de règles et de formules de calcul par règlement plutôt que par législation;

3. La crainte qu'ont les provinces que des règlements établis en vertu d'une loi fédérale ne portent atteinte à leur pouvoir.

Observations

1. Tous les gouvernements, selon le Groupe d'étude, devraient unir leurs efforts pour garantir l'élaboration de règles uniformes en matière d'octroi de crédit et de divulgation des frais d'emprunt. L'Alberta vient d'élaborer un projet de loi sur les opérations de crédit qui tient compte des préoccupations du secteur privé et qui est modelé sur les règlements en matière de divulgation établis en vertu de la Loi sur les banques du gouvernement fédéral. On pourrait s'en inspirer pour harmoniser les règles établies par le gouvernement fédéral, les provinces et le secteur privé.

2. Si les modifications devaient avoir lieu, le ministère des Finances envisage d'enchâsser dans la Loi des formules de calcul et la définition des conditions financières.

3. Au Canada, il y a beaucoup de double emploi et de chevauchement dans la réglementation fédérale-provinciale du secteur financier. En l'occurence, "l'intérêt" est du ressort fédéral, mais "les contrats" relèvent des provinces. Certes, il est souhaitable d'harmoniser les activités, mais l'actuelle décompartimentation des institutions et la tendance à l'internationalisation incitent à repenser le partage fédéral-provincial des pouvoirs de réglementation.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de modifier la Loi sur l'intérêt en tenant compte du besoin d'uniformiser, par voie législative, les règles en matière d'octroi de crédit et de divulgation des conditions d'emprunt.

APERÇU - SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

Besoins en matière de réglementation qui excèdent les ressources

Les programmes de ce ministère qui ont fait l'objet d'un examen sont principalement axés sur la réglementation sociale dans les domaines de la santé et de la sécurité des humains. Par l'application de diverses mesures de réglementation (p. ex. l'inspection, l'analyse et le retrait de produits), ils visent essentiellement à diminuer les risques. Les gouvernements ont toujours fait preuve de prudence à l'égard de ce champ de réglementation dans lequel le consommateur se sent personnellement vulnérable et réclame donc très clairement une protection.

Les programmes examinés se classent dans deux catégories :

1. les services de santé obligatoires (SBSC 17, 18, 22) dont la prestation s'inscrit dans des objectifs de réglementation plus vastes (p. ex. la médecine de l'aviation civile fait partie de la sécurité du transport aérien);

2. des mécanismes de contrôle (SBSC 100, 101, 102) de la présence de dangers possibles pour la santé dans des produits de base comme les aliments et les médicaments et dans l'environnement (p. ex. l'eau potable). Des problèmes importants ont été décelés dans cette catégorie.

Le Groupe d'étude a décelé les insuffisances suivantes en matière de réglementation des aliments et des médicaments, et des facteurs environnementaux susceptibles d'influer sur la santé humaine :

1. Les retards et les arriérés sont nombreux, particulièrement dans les activités de surveillance des médicaments et des instruments médicaux, ce qui coûte très cher à l'industrie. Cette situation s'explique en partie par l'application de normes plus rigoureuses au Canada que dans d'autres pays (p. ex. l'évaluation de la toxicité à long terme nécessite six mois au R.-U., douze mois aux É-U. et dix-huit mois au Canada).

2. Dans le cas des médicaments, le Ministère ne reconnaît pas suffisamment la validité des résultats (quand ceux-ci sont disponibles) obtenus par les organismes de réglementation étrangers (p. ex. la Food and Drug Administration aux É-U.) et justifie son attitude en soutenant que, étant donné leur spécificité relative, les pratiques médicales et les caractéristiques de la santé de la population canadienne doivent faire l'objet d'une évaluation exhaustive ici-même (l'affaire de la thalidomide est souvent soulevée pour

illustrer à quel point, dans ce cas, l'évaluation faite au Canada s'est révélée plus efficace que les évaluations faites aux É-U. et dans le R.-U.). Par ailleurs, le Ministère étudie les résultats des tests effectués par les cliniciens canadiens (environ cent millions de dollars sont affectés à la R et D au Canada) plutôt que d'en garantir la validité au début même des tests (p. ex. par l'accréditation ou le cautionnement liant d'une façon quelconque des spécialistes chargés des tests, en établissant des exigences très claires). Cette approche occasionne dans l'ensemble du gaspillage et des retards.

3. À l'heure actuelle, quatre ministères, c'est-à-dire Santé et Bien-être social Canada, Agriculture Canada, Pêches et Océans Canada et Consommation et Corporations Canada, réglementent les aliments. Le concept d'un organisme unique d'inspection des aliments plaît à certains tandis que d'autres se demandent s'il est possible, voire souhaitable, de confier cette responsabilité à un seul organisme. En outre, Santé et Bien-être social Canada met au point de nouvelles mesures de réglementation dans des secteurs jugés peu dangereux (p. ex. les exigences en matière d'étiquetage) et ne se préoccupe pas suffisamment des possibilités de confier de plus en plus à ces secteurs la responsabilité de la réglementation. Certains craignent que de nouvelles initiatives de ce genre ne viennent aggraver le problème des arriérés.

4. En ce qui concerne les risques environnementaux, une récente évaluation fait état de lacunes pouvant comporter des risques élevés. Par exemple, compte tenu de ses ressources actuelles, Santé et Bien-être social Canada n'est pas en mesure d'évaluer suffisamment la qualité de l'eau potable dans les régions habitées.

5. La rigueur de certains règlements désavantage certaines industries, particulièrement dans le secteur de l'alimentation, par rapport aux industries étrangères concurrentielles.

Objectif

Offrir de l'aide et des conseils médicaux au ministère des Transports aux fins de l'établissement de normes pour le personnel de l'aviation civile; donner des conseils sur les facteurs médicaux et humains de la sécurité aérienne; appuyer l'État et l'industrie aérienne dans le cadre d'une recherche-développement pertinente en matière de médecine aéronautique civile au Canada.

Documents habilitants

Loi sur l'aéronautique, Normes et pratiques recommandées de l'organisation de l'aviation civile internationale, Annexe 1 de la Convention de Chicago, 1944, Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Décret CP 4515, 1946

Description

En application des exigences réglementaires et des ententes internationales, le programme prévoit la surveillance des examens médicaux obligatoires du personnel de l'aviation civile. En 1983, les titulaires des 81,602 licences et permis de l'aviation civile en vigueur au Canada ont dû subir des examens médicaux dans le cadre de ce programme. Les examens sont effectués par des médecins canadiens désignés par le Ministère et les frais en sont assumés par les personnes examinées, étant donné que ce service n'est pas couvert par l'assurance-maladie. Les médecins désignés se sont spécialisés en médecine aéronautique civile grâce aux séminaires de formation et aux renseignements fournis par le Ministère. Leurs constatations sont examinées par le Ministère qui fait un examen plus approfondi des cas qui semblent le justifier.

En vertu de ce programme, une formation obligatoire de base en médecine aéronautique est offerte aux pilotes dans le cadre de leur formation globale, à la suite d'une recommandation de la Commission Dubin sur la sécurité aérienne. Le programme assure également des services de consultation au Bureau canadien de la sécurité aérienne établi récemment, et fait de la recherche dans le domaine de la médecine aéronautique civile. En fait, les responsables médicaux du programme sont les dépositaires de cette spécialité médicale au pays.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86 *	86-87 *	87-88 *
A.-P.	48	48	48	457	476	476
Dépenses de fonct.	2,210	2,439	2,494	22,042	22,142	22,142
- Traitements	-	-	-	16,484	16,614	16,614
- F & E	-	-	-	3,152	3,205	3,205
- Autres dép.	-	-	-	2,405	2,323	2,323
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	271	75	421	1,082	1,204	1,108

* Jusqu'en 1984-1985, cette activité correspondait exactement au programme de la médecine aéronautique civile. À partir de 1985-1986, une nouvelle structure rattache cette activité à une activité plus vaste appelée "Services d'évaluation et de consultation en matière de santé" en vertu des niveaux de référence approuvés dans la mise à jour de l'automne 1985-1986.

Problèmes

On n'a déterminé aucun problème du point de vue réglementaire. Un groupe de travail interministériel (en collaboration avec le ministère des Transports et le Bureau canadien de la sécurité aérienne) examine actuellement les besoins en services médicaux et fera rapport sous peu.

Observations

1. Il semble que le programme réalise ses objectifs de façon efficace avec les 48 années-personnes qui lui sont affectées. En collaboration avec le ministère des Transports, on y met sur pied un système informatisé de dépistage médical qui devrait améliorer et accélérer les services aux clients, y compris l'industrie. Le programme actuel devrait sans doute être maintenu, en attendant les constatations du groupe de travail interministériel.

Options

AUCUNE.

Objectif

Le but du programme est de promouvoir la santé des Canadiens par l'adoption de mesures préventives visant à empêcher l'introduction de maladies en territoire canadien, conformément aux exigences nationales et internationales.

Documents habilitants

La Loi sur la quarantaine, le Règlement sanitaire international (Organisation mondiale de la santé), le Règlement sur l'eau potable des transports en commun

Description

Le rôle des responsables désignés est d'examiner ou d'inspecter les aéronefs de transport international, les navires étrangers et les passagers en provenance d'un autre pays (y compris les Canadiens revenant au Canada) et, si nécessaire, de mettre en application des mesures de quarantaine ou un programme d'immunisation obligatoire.

En vertu d'une entente formelle avec les services de douanes et d'accise, les fonctionnaires des douanes se chargent de l'inspection de routine, les fonctionnaires des services de santé n'intervenant habituellement que lorsque les documents ne sont pas valides. Les cuisines des avions ainsi que l'eau potable fournie aux transports en commun (y compris les aéronefs, les trains et les autobus de transport interprovincial) sont examinées tel que requis.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	9.3	9.3	9.3	457*	476	476
Dépenses de fonct.	1,719	1,966	2,020	22,042	22,142	22,142
- Traitements	-	-	-	16,484	16,614	16,614
- F & E	-	-	-	3,152	3,205	3,205
- Autres dép.	-	-	-	2,406	2,323	2,323
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	9	-	9	1,082	1,204	1,108

* Par suite d'une restructuration prenant effet en 1985-1986, ce programme est intégré au programme plus vaste des "Services

d'évaluation et de consultation en matière de santé". Les niveaux de référence ont été approuvés lors de la mise à jour de l'automne 1985-1986.

Problèmes

Sur le plan de la réglementation, nous n'avons relevé aucun problème. Le Ministère souligne que le recouvrement des frais des services d'inspection n'est pas possible puisque le Règlement sanitaire international adopté par l'Organisation mondiale de la santé prévoit que ces services doivent être offerts sans frais.

Observations

1. Les effectifs de 9.3 années-personnes et les frais qui s'y rapportent, ainsi que ceux de l'inspection de routine effectuée par les douanes sont minimes compte tenu du rôle préventif ainsi assuré. Toutefois, les inspections des cuisines des avions et des installations des navires ne peuvent être effectuées que par échantillonnage étant donné les ressources limitées.

Options

AUCUNE.

SITUATION

Médecine aéronautique civile et Quarantaine

Ressources

- À partir de 1985-1986, on note un regroupement des programmes de services médicaux dont une composante majeure, 75 %, est affectée à la prestation de services médicaux aux fonctionnaires fédéraux. Les services d'urgence et de prothèses sont également inclus dans cette catégorie.

- À une exception près, il n'y a pas de changement substantiel dans la projection des ressources affectées aux programmes particuliers de 1985 à 1988 inclusivement, à partir des données de 1984-1985, autre qu'une augmentation de 4 % tenant compte de l'inflation. L'exception porte sur les services médicaux de l'immigration dont l'effectif est réduit de 51 années-personnes en 1984-1985 à 28 années-personnes en 1985-1986, dans la phase finale de transfert des effectifs oeuvrant à l'étranger au ministère des Affaires extérieures. En d'autres mots, si on excepte cette diminution, toutes les colonnes qui suivent l'année 1984-1985 devraient être identiques à cette dernière, plus 4 % ajouté chaque année.

SERVICES MÉDICAUX DE L'IMMIGRATION SBSC 22

Objectif

Voir à ce que les immigrants éventuels, de même que certaines catégories de visiteurs, d'étudiants et de travailleurs, satisfassent aux exigences et aux normes médicales, en vue de protéger les intérêts du Canada.

Documents habilitants

Loi sur l'immigration
Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Description

En vertu de la Loi sur l'immigration, tout immigrant éventuel ou toute autre personne qui entre au Canada afin d'y résider temporairement doit se soumettre à un examen médical. L'examen médical a pour but de déterminer si l'état d'une personne a) représente un danger pour la santé des Canadiens; b) risque de constituer un fardeau trop lourd pour les services médicaux ou sociaux; c) risque de l'empêcher de subvenir à ses besoins au Canada. L'examen médical est effectué dans le pays d'origine par des médecins reconnus compétents par les fonctionnaires (qui sont également médecins) chargés de l'application de ce programme de Santé et Bien-être social Canada, et qui, au cours de l'année 1983-1984, ont procédé à près de 139,000 examens médicaux.

La prestation de ce service est décentralisée. Les examens médicaux de personnes provenant de tous les pays sauf les États-Unis et le Canada sont effectués (sauf au Québec) dans 14 missions à l'étranger. Dans chacune de ces missions, le représentant du programme fournit également des services médicaux aux autres fonctionnaires fédéraux. Pour une grande part, l'examen médical des requérants qui se trouvent au Canada ou aux États-Unis a lieu à l'administration centrale, à Ottawa. Au Québec, les représentants de la région procèdent à l'examen des requérants (les étudiants étrangers, par exemple) à l'intérieur de la province et communiquent avec le gouvernement provincial qui s'intéresse de près aux questions relatives à l'immigration.

Les résultats des examens médicaux sont transmis à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Le programme couvre également certains frais médicaux requis par des personnes indigentes jugées admissibles par la Commission.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86 *	86-87 *	87-88 *
A.-P.	70	47**	51	457	476	476
Dépenses de fonct.	4,206	4,632	6,240	22,042	22,142	22,142
- Traitements	-	-	-	16,484	16,614	16,614
- F & E	-	-	-	3,152	3,205	3,205
- Autres dép.	-	-	-	2,406	2,323	2,323
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	36	-	142	1,082	1,204	1,108

* Par suite d'une restructuration prenant effet en 1985-1986, ce programme est intégré au programme plus vaste des "Services d'évaluation et de consultation en matière de santé". Les niveaux de référence ont été approuvés lors de la mise à jour de l'automne 1985-1986.

** Vingt-trois années-personnes ont été transférées aux Affaires extérieures (services à l'étranger).

Problèmes

On n'a relevé aucun problème sur le plan de la réglementation. Selon le Ministère, les critères d'admissibilité actuels en matière de santé pourraient être mis en péril si on laissait aux médecins étrangers en place dans le pays d'origine du requérant le soin de prendre une décision finale sur les normes médicales. On estime que le risque de jugement biaisé en faveur des requérants de la part des médecins étrangers est trop grand pour que les intérêts canadiens puissent être protégés adéquatement.

Observations

1. Il serait difficile de retrancher ce mécanisme de contrôle médical canadien du processus d'admission ou de rejet des personnes entrant au Canada à titre d'immigrants, de visiteurs ou de travailleurs temporaires. Par ailleurs, remettre l'application du programme entre les mains des médecins étrangers serait renoncer à un aspect important des critères d'admission, qui fait partie des prérogatives de l'État d'accueil.

2. À l'exception de la région du Québec, les fonctions d'évaluation visées par le programme qui étaient assumées par les bureaux régionaux du Canada ont été centralisées à l'administration centrale, à Ottawa. De ce fait, le nombre d'années-personnes a été réduit de 5.5. Les ressources relativement limitées qui restent

semblent bien utilisées sur le plan de la protection des intérêts canadiens, notamment pour ce qui est de repérer les personnes susceptibles de représenter un fardeau financier pour les services médicaux et sociaux du Canada.

Options

AUCUNE.

SITUATION

Services médicaux de l'immigration

Services médicaux de l'immigration - SBSC 22

- Les médecins étrangers qui examinent les immigrants éventuels ne font pas eux-mêmes l'objet d'une évaluation. À l'heure actuelle, SBSC possède un répertoire de quelque 1,000 médecins étrangers désignés auxquels elle donne des directives (un manuel) préparées par des médecins-fonctionnaires canadiens. Le seul contrôle de la qualité qui existe est le retrait du répertoire d'un médecin étranger qui aurait présenté à plusieurs reprises des rapports de qualité insuffisante. À l'occasion, les médecins canadiens demandent un examen et un rapport plus poussé si le rapport initial est suspect.

- On doit noter qu'il s'écoule une longue période entre l'examen médical d'un immigrant et l'autorisation d'immigrer au Canada. Pendant cette période, qui peut durer plusieurs mois, il n'y a aucun examen médical. Ainsi, un candidat à l'immigration peut devenir très malade ou handicapé à vie, et représenter par la suite un fardeau financier pour les services médicaux et sociaux canadiens. Aucun mécanisme ne permet actuellement de prévenir une telle situation.

INNOCUITÉ ET QUALITÉ DES ALIMENTS ET NUTRITION SBSC 100

Objectif

Assurer un niveau élevé de santé aux Canadiens en évitant et en contrôlant leur exposition à des risques pour la santé liés à l'approvisionnement alimentaire.

Documents habilitants

Loi des aliments et drogues (1952-1953, modifiée en 1970, 1976), Loi sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (en application de la Loi sur les pêcheries, la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, la Loi sur l'inspection des viandes et la Loi sur l'inspection du poisson)

Description

Par le biais de travaux de recherche, d'évaluation et d'inspection, ce programme vise à contrôler les dangers d'origine microbienne et chimique associés aux approvisionnements alimentaires. Il permet également de contrôler la qualité nutritionnelle des aliments, en particulier des aliments ayant subi un traitement élaboré et des aliments de régime spéciaux (par exemple, les préparations lactées pour nourrissons). En 1983-1984, quelque 38,000 analyses et plus de 2,000 inspections d'établissements ont été effectuées, 63 produits alimentaires ont été retirés du marché, 13 ont fait l'objet de saisies et 6 poursuites ont été intentées. Une somme de 30.9 millions de dollars a été affectée au programme pour réglementer les activités de l'industrie des aliments et boissons, dont le chiffre d'affaires atteint environ 35 milliards de dollars.

Le Ministère consulte constamment l'industrie. Il fait régulièrement appel à des comités consultatifs du secteur privé et il fait parvenir des lettres de renseignements sur des projets d'adoption ou de refonte de règlements à 2,451 destinataires qui reçoivent par la suite un bref résumé des réactions de l'industrie aux initiatives du Ministère.

Parce que ses ressources ne lui permettent pas d'évaluer tous les fabricants et tous les produits, le Ministère favorise le respect des règlements en mettant au point, avec l'appui de l'industrie, des codes de bonnes pratiques de fabrication visant à prévoir les problèmes avant la commercialisation du produit plutôt qu'à les déceler après coup; cette formule propose également de nouvelles façons de se conformer aux règlements.

Des protocoles d'entente ayant trait à la réglementation de l'approvisionnement alimentaire ont été signés avec huit des provinces et des arrangements officieux ont été conclus avec les deux autres. Ces protocoles d'entente et ces arrangements visent à éliminer les chevauchemetns et le double emploi et à favoriser une participation commune à des inspections, à des rappels de produits et à des études de cas de toxi-infection alimentaire. La tendance croissante à exporter des produits alimentaires finis vers le Canada a incité les gestionnaires du programme à s'entretenir avec les organismes de réglementation de pays étrangers pour leur faire part des exigences canadiennes en matière de réglementation. En vertu d'une entente conclue avec le service des douanes, les produits alimentaires importés ne peuvent pas être dédouanés avant examen.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	577	575	589	591	591	591
Dépenses de fonct.	24,099	26,092	27,147	27,925	27,968	27,968
- Traitements	17,569	18,647	20,120	20,589	20,589	20,589
- F & E	3,998	4,697	4,457	4,445	4,488	4,488
- Autres dép.	2,532	2,748	2,570	2,891	2,891	2,891
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides*	15	15	55	15	15	15
Immobilisations	2,453	3,727	3,452	2,974	3,113	2,776

* Le programme est autorisé à verser des subventions et des contributions mais pas des subsides.

Problèmes

Tout en reconnaissant qu'en présence d'un taux de risque élevé, il devient indispensable que le gouvernement réglemente l'approvisionnement alimentaire, certains groupes du secteur privé ont néanmoins exprimé les doléances suivantes à l'égard du programme :

1. L'industrie doit faire affaire avec trois ministères : Santé et Bien-être social Canada, Agriculture Canada et Consommation et Corporations Canada. Parfois, pour se conformer aux règlements d'un ministère, il faut contrevenir à ceux d'un autre. Cette situation incite certains groupes à préconiser la création d'une seule entité d'inspection des aliments, tandis que d'autres veulent que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social conserve son rôle de coordination et ont des réserves à l'égard de la notion du guichet unique.

2. Il faudrait éliminer l'inspection des aliments en étalage, formule qui devient trop coûteuse pour l'industrie qui a déjà beaucoup investi lorsque surviennent des retraits du marché ou des saisies.

3. Sous sa forme actuelle, la Loi des aliments et drogues est trop restrictive (dans le cas, par exemple, des normes sur la composition des aliments traités, comme le ketchup, qui visent à en uniforminer la qualité) : il faudrait adapter et rationaliser la loi.

4. Trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) effectuent des inspections dans les usines de transformation des aliments : l'établissement de normes nationales appliquées d'un bout à l'autre du pays est indispensable si l'on veut éliminer les coûts supplémentaires qu'imposent diverses exigences de conformité.

5. À l'heure actuelle, des centaines de produits finis importés ne sont pas conformes aux normes de conditionnement et d'étiquetage imposées aux producteurs canadiens : ces produits livrent ainsi une concurrence déloyale. Il faudrait faire plus d'efforts pour empêcher l'entrée au pays des produits non conformes aux normes en vigueur.

6. L'industrie s'oppose à des mesures de recouvrement du coût des inspections.

De l'avis du Ministère, le public appuie fortement le principe de la protection assurée par la réglementation du programme, qui rehausse également la réputation internationale du Canada pour la qualité de ses produits alimentaires et réduit les coûts inhérents aux maladies et les coûts connexes.

Observations

1. Bien que tous conviennent de la nécessité absolue d'une réglementation dans ce secteur, tout porte à croire qu'un examen de la réglementation et une mise à jour de la loi s'imposent. L'industrie devrait jouir d'une plus grande marge de manoeuvre et contrôler davantage elle-même (par exemple, par des normes portant sur la composition) la qualité des aliments qui ne comportent aucun risque ni aucun danger pour la santé.

2. Bien que plusieurs points de vue s'accordent sur la mise sur pied d'un seul organisme de contrôle, l'équipe est d'avis qu'il faudra tenir compte de certaines craintes de l'industrie et la consulter davantage concernant l'à-propos de l'entité unique d'inspection des aliments. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social devrait probablement en être le principal responsable puisqu'il

réunit les connaissances spécialisées nécessaires pour traiter des aspects les plus cruciaux de la réglementation des aliments.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il faudrait créer une seule entité d'inspection des aliments dont le principal responsable serait le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ses fonctions engloberaient celles qui relèvent actuellement d'Agriculture Canada et de Pêches et Océans Canada, ainsi que les fonctions qu'on estime devoir encore confier à Consommation et Corporations. Il serait responsable, entre autres choses, de l'inspection à l'entrée ou, du moins avant la distribution, des denrées alimentaires importées, traitées et conditionnées à l'étranger.

2. Il faudrait mettre à jour la Loi des aliments et drogues (1952) et son Règlement (modifié pour la dernière fois en 1976) en insistant sur le maintien des mesures visant à limiter les risques et les dangers pour la santé. Des normes facultatives devraient être élaborées dans les secteurs qui, comme la composition ou les "recettes" de certains produits, ont trait à la qualité des produits et ne comportent aucun risque ni danger pour la santé.

3. Pour régler la question du chevauchement des inspections effectuées par trois paliers de gouvernement, il faudrait sans doute élaborer des normes nationales applicables aux usines de manutention et de traitement des aliments et des boissons; cela permettrait de réduire tant les coûts d'administration supportés par le gouvernement que les coûts imposés par les exigences de conformité et supportés par l'industrie, en particulier dans le cas des entreprises faisant affaire dans plus d'une province.

INNOCUITÉ, QUALITÉ ET EFFICACITÉ DES MÉDICAMENTS SBSC 101

Objectif

Identifier et éliminer les dangers que les médicaments et drogues, les cosmétiques et les produits vétérinaires peuvent présenter pour la santé et empêcher qu'on en fasse un mauvais usage ou qu'on les détourne des marchés licites vers le marché illicite.

Documents habilitants

Loi des aliments et drogues (1952-1953, modifiée en 1970, 1976), Loi sur les stupéfiants, Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, Loi sur la radiodiffusion

Description

En exigeant des examens avant la mise en marché et l'approbation préalable des étiquettes et de la publicité relatives à ces produits, les responsables de ce programme cherchent à réduire les dangers et à promouvoir l'emploi judicieux des médicaments et drogues, y compris les produits vétérinaires dont on peut trouver des résidus dans les aliments et qui risquent donc d'être ingérés par les humains. Les règlements de contrôle canadiens et internationaux exigent l'obtention de licences et de permis d'importation/d'exportation en ce qui a trait aux drogues dangereuses, notamment les stupéfiants. Le programme prévoit des mesures coercitives, notamment la saisie ou le retrait de produits ou des poursuites en justice. Les organismes chargés de faire appliquer les lois et les règlements en la matière peuvent faire faire des analyses et obtenir des conseils au sujet de drogues dangereuses.

Étant donné que ce programme peut comporter des risques sérieux, les règlements pertinents sont passablement complexes et les fabricants doivent appliquer des techniques qui exigent des dépenses de temps et d'argent afin de prouver l'innocuité, l'efficacité et la qualité de leurs produits au moyen de données cliniques. Même lorsque les fabricants se soumettent de leur plein gré aux règlements (en présentant tous les renseignements et les résultats d'analyse requis), il faut s'assurer que les allégations qu'ils font sur les étiquettes de leur produit et dans leur publicité respectent des critères rigoureux (ce qui peut exiger beaucoup de temps). Ces allégations doivent être strictement étayées par des résultats cliniques.

En 1983-1984, 790 avis de conformité ont été délivrés pour des drogues nouvelles; on a fait 533 inspections; 43 produits pharmaceutiques ont été retirés du marché; 75 ont été saisis; 45,000 échantillons de drogues illicites ont été analysés et il y a eu trois poursuites

judiciaires. Les délais imposés pour certaines analyses de contrôle ont été temporairement supprimés par SBSC afin d'éliminer les retards accumulés. Le rapport de la Commission Eastman sur l'industrie pharmaceutique, qui doit être rendu public au cours des prochains mois, touche la question des retards accumulés et des inquiétudes formulées par l'industrie au sujet de la Loi sur les brevets, laquelle est du ressort de Consommation et Corporations Canada.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	656	656	678	672	673	673
Dépenses de fonct.	32,403	34,795	39,183	39,745	39,767	39,767
- Traitements	19,497	21,476	24,011	24,331	24,330	24,330
- F & E	9,978	10,155	12,185	11,999	12,022	12,022
- Autres dép.	2,928	3,164	2,987	3,415	3,415	3,415
Recettes	5,345	5,339	5,261	5,261	5,261	5,261
Subsides *	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	2,031	2,264	2,347	1,459	2,620	2,717

* Le programme est autorisé à verser des contributions et des subventions mais non des subsides.

Problèmes

S'ils reconnaissent la nécessité évidente d'une réglementation en matière de médicaments, les industriels ont cependant formulé les réserves suivantes :

1. Le retard accumulé par SBSC dans ses inspections de contrôle et le traitement des documents qui lui sont soumis est coûteux pour l'industrie. Il y a eu des poursuites judiciaires à cause de "retards excessifs". On prétend que les examens en vue de l'octroi de permis prennent beaucoup moins de temps dans d'autres pays (É.-U. et R.-U.) qu'au Canada. (Se reporter à l'exposé de situation ci-joint pour l'explication des contrôles et des réserves formulées).

2. Les règlements ne sont pas appliqués uniformément : par exemple les produits de certaines compagnies sont retirés du marché alors que des produits similaires fabriqués ailleurs ne font pas l'objet de mesures du genre.

3. Plusieurs pharmaciens détaillants trouvent que les mesures de sécurité relatives aux stupéfiants, qu'ils devront adopter dans le cadre de la légalisation de l'héroïne (par exemple des coffres-forts), leur coûteront trop cher.

4. Au Canada, l'industrie dépense chaque année près de 100 millions de dollars pour la recherche clinique; elle reproche à SBSC de mettre souvent en doute les résultats de ces recherches.

Le Ministère reconnaît qu'il y a une accumulation de travail en retard. Il est d'avis toutefois qu'il faut vérifier les résultats des recherches; aux États-Unis, 10 % des résultats de laboratoire sont frauduleux. Pour éviter les retards lorsque les preuves présentées ne sont pas suffisantes, SBSC exige maintenant que les résumés de données soient authentifiés par les cadres supérieurs de l'entreprise visée.

Observations

1. Les constatations faites par la Commission Eastman au sujet des retards exigeront sans doute une consultation subséquente avec l'industrie.

2. Étant donné la situation, l'équipe est d'avis que certaines des initiatives nouvelles proposées dans des domaines où, d'après l'expérience passée, il n'y a pas de risque ou de danger grave pour la santé (par exemple, étendre les règlements pour les appliquer à des minéraux, à des vitamines et à des produits dits naturels) ne témoigneraient pas d'une saine gestion.

Options

Compte tenu des constatations faites dans le Rapport Eastman, il faudrait envisager les mesures suivantes :

1. La réintroduction des limites de temps prévues aux règlements (suspendues à cause du retard accumulé) pour renforcer l'obligation redditionnelle et donner plus de certitude à l'industrie.

2. Renoncer à instituer de nouvelles règles dans des domaines où les risques sont peu élevés, notamment, pour les produits dits naturels.

3. Amener l'industrie à réglementer elle-même sa publicité en établissant des normes d'autoréglementation transitoires que des associations du secteur privé (p. ex. le Conseil consultatif de publicité pharmaceutique pour les médicaments de prescription, le Bureau consultatif de la publicité Canada pour les médicaments en vente libre) feraient appliquer tandis que SBSC s'occuperait de la surveillance et de la vérification. Lorsqu'il y aura autoréglementation intégrale de ce secteur, il sera nécessaire de prévoir des mesures plus strictes de contrôle.

4. Réexaminer la question des mesures de sécurité proposées relativement aux stupéfiants sous l'angle de l'efficacité des mesures qui s'appliquent actuellement à ces produits dans les pharmacies de détail. Les propriétaires de pharmacie susceptibles d'être victimes de vols ou de hold-ups de la part de malfaiteurs à la recherche de stupéfiants ont mis sur pied leurs propres mécanismes de sécurité pour les stupéfiants qu'ils conservent en stock.

SITUATION

Innocuité, qualité et efficacité des médicaments

1. Au Canada, l'industrie pharmaceutique regroupe des fabricants de deux genres, à savoir : ceux qui cherchent à produire des médicaments nouveaux et ceux qui se bornent à produire des médicaments de dénomination commune. Les premiers (qui représentent 90 % des ventes de produits de prescription ou plus de un milliard de dollars) sont tenus d'investir des sommes considérables pour financer la recherche et la mise au point de nouveaux produits. Les fabricants de produits de dénomination commune se bornent, eux, à copier des produits mis au point ailleurs, ce qui leur évite beaucoup de frais (en vertu des dispositions de la Loi sur les brevets dont il est question à propos des programmes de Consommation et Corporations Canada). Ces derniers sont donc capables d'offrir leurs produits à meilleur prix aux consommateurs.

2. La réglementation est plus exigeante et plus coûteuse pour les fabricants de médicaments nouveaux, étant donné les longues recherches pré-cliniques et cliniques (elles peuvent durer jusqu'à huit ans) exigées par le Règlement sur les aliments et drogues. Il faut beaucoup de temps pour étudier les effets à long terme d'un produit chez les animaux et chez les humains. Si l'on considère ce que l'industrie doit investir, il faut dire que les recherches et les essais cliniques font suite aux recherches qui ont déjà exigé beaucoup de temps aux chimistes et coûté des sommes considérables pour aboutir à l'invention d'un nouveau médicament. Les résultats de tous les essais et de tous les travaux de recherche, de même que l'étiquetage proposé, sont présentés à SBSC dans un document appelé "Présentation de drogue nouvelle". Après avoir fait faire des analyses et souvent après de longues consultations au sujet de l'étiquetage, le Ministère émet un Avis de conformité par lequel la vente du nouveau médicament est autorisée au Canada. L'étiquetage et la documentation d'accompagnement (les brochures publicitaires destinées aux pharmaciens et aux médecins) occasionnent souvent des retards parce que SBSC doit s'assurer que les allégations des fabricants au sujet des propriétés de leurs produits sont étayées sur des résultats de recherches et d'épreuves et que les effets secondaires possibles sont décrits avec clarté et précision.

3. Par ailleurs, l'industrie des produits de dénomination commune n'est pas soumise à autant de mesures de contrôle, étant donné qu'elle n'est pas obligée d'entreprendre les recherches pré-cliniques et cliniques de longue durée déjà faites par l'inventeur. Ses produits ne sont évalués que du point de vue de leur teneur et des méthodes

de production, mais les étiquettes et les documents publicitaires utilisés doivent aussi être approuvés.

4. Les fabricants de médicaments nouveaux reconnaissent qu'il est nécessaire de réglementer avec soin ce domaine qui pourrait comporter des risques importants. Cependant, ils se soucient de rentrer dans leurs frais le plus tôt possible, une fois les recherches et les essais terminés. Ils se plaignent avec véhémence de ce que le retard accumulé par SBSC les empêche de recouvrer les fonds investis, d'autant plus qu'ils ne sont assurés d'être les seuls distributeurs que pendant un temps limité avant qu'un fabricant de médicaments de dénomination commune ne copie leur produit et le vende à un prix inférieur. Les fabricants de médicaments nouveaux voudraient donc que la Loi sur les brevets soit amendée de façon qu'un médicament nouveau puisse demeurer plus longtemps sur le marché sans concurrence et ils réclament l'augmentation des ressources de SBSC pour que les mesures de réglementation puissent être expédiées plus promptement.

5. D'après les fabricants intéressés, certaines exigences relatives aux essais sont trop strictes; par exemple, les essais relatifs à la toxicité à long terme exigés dans le cas des médicaments nouveaux doivent durer 6 mois au Royaume-Uni, 12 mois aux États-Unis et 18 mois au Canada. En outre, aux travaux qui s'accumulent vient s'ajouter, depuis quelques années, un déluge de présentations faites à SBSC au sujet de médicaments de nomenclature commune qui, de fait, sont des médicaments déjà approuvés et en vente sur le marché. Les fabricants prétendent que ces présentations absorbent actuellement 40 % du temps que les fonctionnaires de SBSC consacrent à l'étude de ces cas du point de vue de la réglementation. Pour sa part, SBSC soutient que même les médicaments d'appellation commune, bien qu'ils soient des copies de drogues approuvées, doivent faire l'objet d'une évaluation, étant donné qu'ils sont composés d'ingrédients chimiques et fabriqués dans des conditions différentes, de sorte que leur innocuité de même que leur qualité doivent être évaluées avec soin avant leur mise en marché.

6. L'industrie des produits en vente libre (spécialités) dont le chiffre de ventes annuel atteint environ un milliard de dollars appuie les plaintes des autres industries du secteur pharmaceutique en ce qui touche les retards occasionnés par l'accumulation des travaux à SBSC. Ici, cependant, on se préoccupe davantage des contrôles de l'étiquetage et de la publicité qui sembleraient trop restrictifs.

Objectif

Préserver la santé des Canadiens en prévenant l'exposition à des dangers qui peuvent être évités.

Documents habilitants

Loi sur les dispositifs émettant des radiations, Loi sur les contaminants de l'environnement, Code canadien du travail (partie IV), Loi sur les produits antiparasitaires, Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, Loi sur le transport des marchandises dangereuses, Loi des aliments et drogues

Description

Ce programme réglemente par diverses méthodes : inspection, coercition, évaluation de l'information fournie, les instruments médicaux (par exemple, stimulateurs cardiaques, appareils d'anesthésie), et les appareils émettant des rayonnements (par exemple, appareils à rayons X). Il porte également sur l'évaluation, la surveillance et l'établissement de normes relatives à l'exposition aux substances chimiques dangereuses (par exemple, les pesticides, l'amiante). De concert avec les provinces, le programme prévoit l'élaboration permanente de directives nationales sur les contaminants dans les sources d'alimentation en eau potable qui sont évaluées dans le cadre du programme.

L'évaluation des contaminants de l'environnement sur les lieux de travail fournit l'occasion aux responsables du programme, en vertu d'un accord interministériel, de conseiller les fonctionnaires du ministère du Travail qui s'occupent de santé et de sécurité au travail. Pour coordonner les normes et les activités qui s'y rattachent, un Comité fédéral-provincial sur l'environnement et l'hygiène du travail tient des réunions et présente des rapports aux sous-ministres des secteurs intéressés. Agriculture Canada reçoit aussi, dans le cadre du programme, des évaluations de l'acceptabilité des pesticides et des conditions de mise en marché de ces produits.

En 1983-1984, des règlements touchant 16 catégories de dispositifs émettant des rayonnements sont entrés en vigueur; 146 dispositifs ont été modifiés et 103 ont été retirés du marché. On s'attend, pendant la présente année financière, au retrait du marché de 100 instruments médicaux dangereux. Un service national de surveillance est dispensé selon une formule de recouvrement de fonds, pour évaluer l'exposition aux rayonnements que subissent environ 107,000 travailleurs chaque année.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	263	280	274	276	279	281
Dépenses de fonct.	13,055	15,167	16,484	16,144	16,289	16,433
- Traitements	7,924	8,784	9,346	9,688	9,796	9,881
- F & E	4,041	5,088	5,976	5,101	5,113	5,160
- Autres dép.	1,090	1,295	1,162	1,355	1,380	1,392
Recettes	792	858	1,000	1,000	1,000	1,000
Subsides *	965	807	847	55	55	55
Immobilisations	1,119	1,944	1,693	1,575	1,314	3,710

* Dans le cadre du programme, des subventions et des contributions sont accordées à des organismes internationaux dont les recherches et les résultats peuvent servir à atteindre les objectifs visés par le Ministère.

Problèmes

Les industries canadiennes interrogées au sujet de ce programme se sont plaintes des retards accumulés. Plus de 90 % des instruments médicaux, depuis les stimulateurs cardiaques jusqu'aux appareils d'anesthésie, sont importés des États-Unis. Dans certains cas, des entreprises doivent attendre au moins un an avant qu'un de leurs instruments soit approuvé par SBSC, ce qui leur fait perdre des revenus considérables. Il faut noter que SBSC n'a pas suffisamment de ressources pour réglementer des instruments médicaux; une façon de résoudre le problème des retards serait d'émettre des permis temporaires de mise en marché, fondés sur l'approbation donnée par les agences de réglementation du gouvernement américain.

Le Ministère fait remarquer que le nombre d'instruments médicaux approuvés aux États-Unis qui doivent être retirés du marché justifie l'application à la lettre des règlements. On prétend qu'il y a eu des cas de "dumping" : on s'est débarrassé chez nous d'instruments désuets ou qui ne se sont pas bien vendus aux États-Unis. Cependant, le Ministère souligne également des cas récents où l'on a déréglementé certains instruments (par exemple, des instruments dentaires) qui ne présentent pas de risque important pour la santé. Ceci peut être un moyen de redéfinir les priorités et de réduire la charge de travail.

Observations

1. Selon le rapport d'une évaluation ministérielle interne terminée en août 1984, dans bien des cas, les ressources nécessaires pour évaluer convenablement les dangers et les éliminer font défaut. Par exemple, le nombre des substances chimiques qu'on peut identifier

dans l'eau de boisson augmente beaucoup plus rapidement que la capacité des laboratoires du Ministère. Les inspections des installations de radiographie semblent trop peu fréquentes par rapport au risque qu'elles peuvent présenter.

2. Pour ce qui est du contrôle des instruments médicaux importés (90 %), il semble que rien ne soit fait au moment de leur entrée au pays pour pouvoir rejeter, dès leur arrivée, ceux dont la qualité est douteuse ou qui peuvent être dangereux; ceci éviterait des frais inutiles aux importateurs.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Les ressources affectées au programme sont insuffisantes. L'équipe recommande qu'on lui fournisse des ressources additionnelles et que les priorités soient réajustées. Il faudrait étendre la révision des règlements déjà entreprise et trouver d'autres moyens plus susceptibles de promouvoir une conformité volontaire. Le programme devrait aider davantage les petites entreprises à se conformer aux règlements même si ses interventions auprès des industries sont fondées sur leur dossier et non sur leur taille.

2. En outre, pour ce qui est des instruments médicaux et des dispositifs émettant des rayonnements, il faudrait avoir davantage recours à des organismes non gouvernementaux (par exemple, l'Association canadienne de normalisation) pour l'établissement de normes de fonctionnement et de sécurité, ce qui permettrait de mieux centrer le programme sur les questions de santé qui font rapidement surface.

APERÇU

RÉGLEMENTATION CONCERNANT LES AFFAIRES INDIENNES - UN CAUCHEMAR

Introduction

Depuis le début du siècle, le cadre politique et administratif du Nord canadien a subi un certain nombre de modifications importantes. Les périodes de consolidation des responsabilités et du pouvoir au sein d'organismes centralisés ont été interrompues par des politiques de plus large répartition des pouvoirs et de décentralisation géographique. Depuis les années 1970, c'est cette dernière tendance qui prédomine, et ce processus sera incontestablement accéléré, au cours des années 1980, avec la déconcentration et le transfert de la responsabilité des programmes et des pouvoirs légaux du MAINC aux gouvernements territoriaux. Pareil transfert, allié au règlement des revendications générales des autochtones, aura des conséquences importantes sur les politiques et les programmes de gestion des ressources et, par conséquent, sur l'ensemble de l'appareil réglementaire. Il est clair que la réforme réglementaire doit s'harmoniser avec la cession actuelle des responsabilités et programmes fédéraux aux gouvernements territoriaux.

Le présent aperçu décrit brièvement le contexte des politiques applicables à la gestion des ressources naturelles du Nord canadien; il met en lumière les principaux problèmes soulevés et propose des mesures possibles de modification. Certaines des questions portent directement sur la forme et le fond des règlements, tandis que les questions plus fondamentales sont de caractère politique : quels sont les objectifs visés pour ces ressources? Qui est responsable de leur gestion? Quels en sont les principaux bénéficiaires? Atteint-on un équilibre satisfaisant? Les avantages qu'on en tire sont-ils proportionnels aux coûts?

Documents habilitants concernant la gestion des ressources du Nord

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a été officiellement créé par voie législative, en 1966, mais son origine remonte à la Confédération. Sous différentes formes - ministère de l'Intérieur (1873), ministère des Mines (1907), ministère du Nord canadien et des Ressources nationales (1953) et MAINC - le gouvernement fédéral a rempli dans les territoires les fonctions conférées aux provinces par la Constitution en matière de gestion des ressources. La Loi sur le MAINC prévoit a) la coordination de l'activité des différents ministères et organismes fédéraux dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon; b) la stimulation du progrès économique et politique des territoires; c) l'incitation, au moyen de la recherche scientifique et de

la technique, à la connaissance du Nord canadien de façon à favoriser sa mise en valeur. La Loi confère également au ministre la responsabilité de la direction, de la gestion et de l'administration de toutes les terres situées dans les territoires, sauf quelques exceptions. Ce pouvoir général est renforcé par un certain nombre de lois et de règlements précis s'appliquant à la gestion des terres, de l'eau, du pétrole et du gaz, des mines et de l'environnement. Les plus importants de ces textes législatifs et réglementaires sont les suivants :

1. Terres : Loi sur les terres territoriales et son règlement d'application

2. Eau : Loi sur les eaux intérieures du Nord et son règlement d'application, Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et son règlement d'application

3. Pétrole et gaz : Loi sur le pétrole et le gaz du Canada et son règlement d'application, Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz

4. Mines : Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon; Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon; Règlement régissant l'exploitation minière au Canada

5. Environnement - La plupart des textes susmentionnés; en plus, la Loi sur les pêcheries, la Loi sur l'immersion de déchets en mer et le Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PFEEE) (texte de politique seulement).

La plupart de ces textes législatifs ressortissent au Programme des affaires du Nord du MAINC. Les exceptions importantes à cette règle sont les suivantes : la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada (Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada), la Loi sur l'immersion de déchets en mer (Environnement Canada) et la Loi sur les pêcheries (Pêches et Océans Canada). De plus, des règlements globaux des revendications des autochtones, adoptés sous forme de nouvelles lois (par exemple la Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique) confèrent aux organismes autochtones certaines fonctions en matière de gestion des ressources.

Aux initiatives du gouvernement fédéral et des autochtones, se sont ajoutées celles des gouvernements territoriaux. Le gouvernement du Yukon et celui des Territoires du Nord-Ouest ont commencé à occuper des champs de compétence qui appartenaient jusque-là exclusivement au MAINC. Les deux gouvernements ont créé des ministères du Développement économique dont les fonctions portent sur les ressources tant renouvelables que non renouvelables. Les gouvernements territoriaux revendiquent la responsabilité des questions socio-économiques; néanmoins, les ministères

fédéraux continuent d'appliquer d'importants programmes (notamment la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC), le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), le Programme des Affaires indiennes et inuit du MAINC). De plus, les gouvernements territoriaux occupent maintenant le domaine réglementaire ou quasi réglementaire (par exemple, la politique de développement des ressources du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ainsi que les Groupes de la région touchée par les répercussions de l'exploitation). Les deux territoires contrôlent la réglementation concernant la faune, mais non celle qui a trait à l'habitat faunique. Dans la mesure où les questions socio-économiques, de conservation de la faune et d'environnement physique sont interdépendantes, le partage des responsabilités entre les gouvernement fédéral et territoriaux demeure artificiel et entraîne des tensions et des inefficacités croissantes dans le domaine de la gestion des ressources.

En somme, il existe une foule de lois et de règlements applicables à la gestion des ressources du Nord canadien. En réalité, toutefois, les concepts de "gestion intégrée des ressources", de "planification globale de l'utilisation des terres" ou de l'"approche holistique de la conservation et du développement" demeurent abstraits; ils sont très discutés et préconisés, mais difficiles sinon impossibles à mettre en pratique. Cette situation tient à la fragmentation du pouvoir, au double emploi et au chevauchement, à l'absence de politique claire et au caractère peu maniable du gouvernement fédéral et de sa bureaucratie en matière de questions locales et régionales.

Modifications des relations fédérales-territoriales

Jusqu'à récemment, l'administration des territoires relevait du Commissaire nommé par le gouvernement fédéral pour diriger des conseils composés, en tout ou en partie, de membres élus. Depuis la fin des années 1970, l'évolution politique du Yukon a essentiellement mené à l'émergence d'un gouvernement responsable, dans un système de partis politiques, ce qui a eu pour effet de réduire les pouvoirs administratifs du Commissaire. Dans le cas des Territoires du Nord-Ouest, l'administration a été transférée d'Ottawa à Yellowknife en 1966; l'évolution politique ultérieure a amené la création d'une assemblée législative entièrement élue, sans système de partis politiques (contrairement au Yukon), qui fait appel à un processus, unique au Canada, de prise de décision consensuelle. Le Commissaire ne dirige plus les travaux de l'assemblée législative, mais il y a gardé la présidence du Conseil exécutif (Cabinet).

Même si la constante tend à favoriser la création d'un gouvernement responsable et l'autonomie des gouvernements territoriaux, le gouvernement fédéral a conservé un large pouvoir sur la propriété et le contrôle des ressources naturelles. Du point de vue administratif, cette

gestion est confiée en grande partie au Programme des affaires du Nord du MAINC. (L'administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) constitue une exception importante à cette règle.) Du point de vue organisationnel, le PAN est décentralisé en deux bureaux régionaux (Yellowknife et Whitehorse) et quelque seize bureaux de district. Cependant, les fonctions politiques du PAN sont nettement concentrées à l'administration centrale. Par conséquent, les administrateurs régionaux chargés de la gestion des ressources n'ont que très peu de latitude pour réagir avec souplesse au changement constant des exigences et des environnements politiques du Nord. Il en est résulté des tensions fédérales-territoriales considérables et une certaine frustration de la part des gouvernements territoriaux, des fonctionnaires fédéraux régionaux ainsi que du public en général, qui estime qu'un contrôle rigide de la part de la lointaine Ottawa constitue un reliquat désuet de l'autorité coloniale.

Priorités et problèmes

Depuis toujours, la propriété en matière de politique du Nord a été accordée au développement, habituellement dans le sens de "l'ouverture des frontières", et à la poussée de projets industriels - exploitations minières, pétrole et gaz. Les routes et les complexes hydroélectriques ont été des éléments importants d'infrastructure mis en place, dans le cadre du Programme des Affaires du Nord, afin de réaliser ces projets ou, parfois, en prévision de ces progrès.

Au début des années 1970, le gouvernement fédéral a réorienté ses priorités en se fixant comme objectif d'améliorer les conditions sociales, de mettre l'accent sur l'environnement et de stimuler la mise en valeur des ressources renouvelables. Cet objectif prit carrément le pas sur les projets de mise en valeur de ressources non renouvelables, ce qui cadrait avec l'ordre des valeurs dominantes, c.-à-d. propreté de l'environnement et amélioration du mode de vie. Plusieurs lois et politiques importantes ont été adoptées à ces fins. Notons, pour ne citer que quelques exemples, la Loi sur les eaux intérieures du Nord, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales et le PFEEE. Le ministère des Pêches et Océans et le ministère de l'Environnement ont donné de l'ampleur à leurs opérations et politiques concernant le Nord. La création de l'Administration du pipe-line du Nord a permis d'exercer une influence régulatrice importante dans la détermination du tracé du gazoduc de la route de l'Alaska. Le MAINC a pris une forte expansion, tant dans les régions qu'à l'Administration centrale, principalement dans les domaines de la gestion des ressources renouvelables et de la protection de l'environnement. Les commissions d'évaluation environnementale se sont multipliées; les commissions de l'eau sont devenues proactives; des moratoires sur l'attribution des terres ont été

décrétés; des enquêtes spéciales, telles que l'enquête Lysyk et Berger, ont retenu l'attention du public canadien, et plusieurs groupes d'intérêt sur l'environnement ont été créés. Finalement, des organismes autochtones ont été fondés pour promouvoir la cause de revendications autochtones, qui portaient, dans bien des cas, sur les terres, la faune et l'environnement en général.

En résumé, les politiques du Nord suivies par le gouvernement fédéral au cours des années 1970 jusqu'en 1984 reposaient sur ces priorités : développement social (accent sur les peuples amérindiens), protection de l'environnement, mise en valeur des ressources renouvelables, négociations et règlements des revendications des peuples autochtones, développement des structures politiques (qui n'a pas atteint le stade de la déconcentration ou du statut provincial). La poussée de l'exploration et de l'exploitation de gisements miniers, pétroliers et gaziers ainsi que la construction de pipe-lines se poursuivaient dans la lignée de ces objectifs, sans jamais être vraiment reconnues comme une priorité. Tout en accordant beaucoup d'attention aux questions socio-économiques et environnementales, le MAINC n'a jamais complètement perdu de vue son rôle de "développement", même si l'on a souvent prétendu que c'était le cas. L'idée dominante était le "développement équilibré", objectif digne d'éloges, certes, mais qui, en réalité, a soulevé le mécontentement des uns et des autres : promoteurs, environnementalistes, autochtones, administrations territoriales et le public en général.

Assez récemment, on s'est davantage rendu compte de la nécessité de réduire les tensions fédérales-provinciales en matière territoriale et du besoin de création d'emplois ainsi que d'un développement économique global. De plus, il est devenu nécessaire d'accorder la priorité à la procédure de négociation des revendications des peuples autochtones afin d'en arriver à des règlements et de lever les nombreux moratoires qui interrompaient tout développement. Sur le plan de l'évolution des structures politiques, la déconcentration menant éventuellement à un statut provincial a pris une nouvelle priorité. Il en a été de même pour la division des T.N.-O., opération ayant pour but de créer un nouveau territoire (Nunavut) dans l'est de l'Arctique. Les questions d'environnement ne sont pas nécessairement écartées, mais on prend de plus en plus conscience de la nécessité de rationaliser les programmes et les règlements environnementaux et socio-économiques, ce qui entraînerait une réforme ou une déconcentration, ou les deux. En conséquence, les priorités en matière de politique du Nord pour la seconde moitié de la décennie des années 1980 comprennent les éléments suivants :

1. Développement économique, avec accent sur la revitalisation de l'industrie minière effondrée du Yukon, stimulation des projets de mise en valeur des ressources d'hydrocarbures dans les T.N.-O., reconstruction de la ligne de radar du Nord et mise en vigueur des

accords de développement économique. L'idée dominante, en ce qui a trait au développement, semble l'approche conjointe adoptée par l'industrie et le gouvernement.

2. Déconcentration : transferts de terres au gouvernement du Yukon, de forêts au gouvernement des T.N.-O. et peut-être de l'administration, en tout ou en partie, des ressources minières, des eaux intérieures et des poissons qui ne sont pas anadromes. Il existe plusieurs combinaisons de transfert de ressources qui peuvent être appliquées différemment dans chaque territoire, soit selon un système géographique de transfert en bloc au Yukon ou selon un transfert fonctionnel dans les T.N.-O. (par exemple, les forêts mais non les terres).

3. Division des T.N.-O.; création de Nunavut; modification de la Loi sur le Yukon, remplacement du rôle de Commissaire par celui de lieutenant-gouverneur (Yukon).

4. Règlement de revendications restantes des peuples autochtones - Fédération Tungavik du Nunavut, Conseil des Indiens du Yukon (CIY), Déné-Métis de la vallée de Mackenzie.

5. Réforme réglementaire, simplification, accélération du processus d'approbation. Cela entraînerait la déconcentration et pourrait amener l'établissement d'un pouvoir centralisé puissant assumé, dans chaque territoire, par des commissions de réglementation.

6. Partage des revenus tirés des ressources : question compliquée et problématique, qui est fonction des dispositions relatives aux revendications des peuples autochtones, de la politique régissant les contributions fédérales envers les gouvernements territoriaux, de l'effort fiscal dans le Nord (relativement faible), et des antécédents fédéraux-provinciaux (à titre d'exemple, l'accord Canada-Nouvelle-Écosse). On a pris des mesures provisoires au sujet du partage des revenus tirés des ressources; citons, à titre d'exemple, le projet Bent Horn (T.N.-O.) de la Panarctic.

7. Tourisme et petites entreprises : le potentiel touristique est énorme et, tout comme les autres secteurs de l'économie, sa croissance est largement tributaire des petites entreprises.

Conclusion

Le présent aperçu avait pour but de décrire à grands traits la situation politique et les politiques environnementales du Nord canadien. Étant donné l'évolution politique, économique et sociale dynamique des quinze dernières années, les anciennes structures et

sources des institutions, que l'on retrouve surtout dans le PAN, ne sont plus suffisantes pour régler les questions complexes des années 1980. Le secteur privé, qui est le moteur du secteur primaire dont l'importance est capitale dans le Nord, a besoin de politiques, de programmes et de règlements stables et clairs.

Le MAINC est chargé d'un vaste éventail de politiques et de programmes horizontaux et verticaux. De l'avis de l'équipe, il a deux options de base ; 1) reconsolider le pouvoir au sein du MAINC en faisant de ce dernier un organisme fédéral intégré chargé du développement, de la gestion et de la réglementation; 2) déconcentrer, en faveur des gouvernements territoriaux, la plus grande partie possible des responsabilités traditionnelles quasi provinciales qu'assume le MAINC, fusionner d'une manière ordonnée et réorienter le rôle du ministère fédéral en un rôle de ministère d'État dont la mission se limiterait aux questions du Nord qui sont d'envergure nationale. Il y aurait une troisième option, qui a fait l'objet de plusieurs discussions au cours des années : partager les responsabilités du MAINC entre les autres ministères fédéraux, - Énergie, Mines et Ressources (EMR), Environnement, MEIR, CEIC, etc. La plupart des analystes et des habitants du Nord n'ont pas été enthousiasmés par ces propositions, qui, à leur avis, fragmentent les juridictions, diminuent la nécessité d'intégration et de coordination, et affaiblissent la voix du Nord à Ottawa sur le plan politique.

PLANIFICATION DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRES DU NORD — AINC 58

Objectif

Établir et mettre en oeuvre, tant au Yukon que dans les Territoires du Nord-Ouest, un processus d'aménagement des terres conçu pour guider et orienter les décisions en matière d'aménagement des terres et de planification et de gestion des ressources, afin d'éviter les conflits et d'optimiser l'utilisation des ressources.

Documents habilitants

Loi sur les terres territoriales, Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Land Planning and Development Act, Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région Ouest de l'Arctique

Description

Le Programme d'aménagement des terres du Nord (PATN) a été lancé par le gouvernement fédéral en 1981; depuis lors, le ministère des Affaires indiennes et du Nord a essayé d'en arriver à une entente officielle avec l'administration de chaque territoire pour réaliser un programme mixte d'aménagement des terres. Il y est parvenu dans les Territoires du Nord-Ouest, mais non au Yukon. Les plans doivent être élaborés sur la base des politiques, des buts et des objectifs du gouvernement fédéral et des administrations territoriales, de concert avec les organisations autochtones, le secteur privé, les comités et le grand public.

Les activités particulières comprennent : la détermination des besoins en information; la préparation d'énoncés techniques, d'énoncés de politiques et d'énoncés de position sur les zones et les activités d'aménagement; la coordination de la politique du gouvernement fédéral, les activités de planification et les activités techniques de soutien de l'aménagement des terres; le soutien financier à accorder aux ministères fédéraux, aux administrations territoriales et aux organisations autochtones pour appuyer l'aménagement des terres.

Il n'y a aucune loi particulière qui autorise l'aménagement des terres, à l'exception de la Loi sur les règlements des revendications des Inuvialuit de la région Ouest de l'Arctique, qui prévoit l'aménagement des terres du Comité d'étude des droits des autochtones. La Loi dite Land Planning and Development Act prévoit la planification des Terres du Commissaire au Yukon. En conséquence, le PATN est basé sur une politique, plutôt que sur un règlement.

Le PATN est censé être un processus financé conjointement par le gouvernement fédéral et les administrations territoriales, qui doivent fournir le personnel à affecter aux activités de planification. Les plans seraient approuvés par les ministres du gouvernement fédéral et des territoires; cependant, une commission indépendante d'aménagement des terres serait établie dans chaque territoire pour fixer les objectifs et les priorités, réaliser l'étape publique et guider les activités de planification. Dans cette fonction, la Commission serait quelque peu analogue aux commissions des eaux, sans toutefois avoir une autorité quasi judiciaire.

La mise en oeuvre des plans est censée se faire d'une manière volontaire. Les ministères, les organismes, etc., devraient rajuster leurs programmes pour se conformer aux plans approuvés dans chaque territoire.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	--	11	26	23	S/O	S/O
Dépenses de fonct.	--	1,214	1,801	1,752	S/O	S/O
Recettes	--	--	--	--	--	--
Subsides	--	--	--	--	--	--
Immobilisations	--	13	10	10	S/O	S/O

Problèmes

Comme nous l'avons montré dans d'autres profils, le Nord compte beaucoup d'incompatibilités en ce qui concerne l'aménagement des terres; il y règne des controverses sur l'échéancier et le rythme de mise en valeur, des divergences sur les priorités de développement, de conservation et de protection, et des controverses au sujet des revendications des autochtones et au sujet du caractère capricieux et embrouillé du processus de réglementation. Cette situation confuse et incertaine est, dans la perception et la réalité, un obstable qui retarde le développement économique et contribue à la déstabilisation des modes de vie traditionnels. L'objectif du Programme d'aménagement des terres du Nord est de résoudre ces incompatibilités afin de faciliter la mise en valeur et la gestion ordonnée des ressources.

Le principal problème, en ce qui concerne le PATN, réside dans le fait que, après quatre années de discussions, de consultations et de négociations, il n'a pas encore décollé. Cette situation vient en partie de ce que le Programme a été empêtré dans les problèmes plus vastes des transferts de terres entre le gouvernement fédéral et les territoires, de la décentralisation, de l'évolution politique et des négociations sur les revendications des autochtones. C'est ainsi qu'une entente officielle vient tout juste d'être conclue dans les Territoires du Nord-Ouest tandis qu'au Yukon, la situation reste figée.

Si on en juge par les déclarations du secteur privé dans des tribunes comme le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement de la mer de Beaufort et le Groupe de travail chargé de la conservation dans le Nord, le secteur privé appuie la gestion intégrée des ressources selon un processus et des méthodes efficaces d'aménagement des terres. Il y a toutefois des groupes minoritaires qui s'opposent au Programme d'aménagement des terres du Nord parce que, à leur avis, le Programme retarderait davantage le développement et servirait à promouvoir les retraits de terres aux seules fins de la conservation.

Même si le PATN est amplement justifié et bénéficie d'un certain appui, il peut se heurter à des difficultés, à cause de l'absence d'une base légale sur le plan fédéral et de la nécessité de compter sur la persuasion.

Observations

L'équipe estime que le PATN doit refléter, au niveau populaire, les besoins et priorités locaux et régionaux. Vu que ceux-ci peuvent être déterminés très efficacement par le gouvernement aux paliers territorial et fédéral, la principale responsabilité du PATN se situe à ces niveaux de gouvernement. Dans la mesure où le ministre fédéral intervient dans l'approbation des plans, les problèmes et priorités de planification, à l'échelle nationale, recevront sûrement l'attention voulue.

Lorsque le PATN fonctionnera, il devra être harmonisé avec le PFEE et les autres processus publics (par exemple, les audiences des commissions des eaux et les audiences de l'ONE) en matière de planification et d'étude de l'impact environnemental et socio-économique. Il doit aussi intégrer les dispositions des règlements des revendications des autochtones pour la planification et l'évaluation environnementale. C'étaient là quelques-unes des recommandations du récent Groupe de travail chargé de la conservation dans le Nord (janvier 1985), projet exécuté conjointement par les pouvoirs publics, le secteur privé et les groupes d'intérêt.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Abolir le PATN.

2. Remettre à plus tard les tentatives de mise en oeuvre du PATN jusqu'à ce qu'on ait réglé les revendications des autochtones et les questions de décentralisation.

3. Poursuivre les efforts entrepris pour établir un accord de coopération entre le gouvernement fédéral et les territoires en vue de l'exécution du PATN; faciliter la participation des groupes autochtones.

4. Au fur et à mesure de la décentralisation, transférer la responsabilité de l'aménagement des terres à l'administration territoriale; favoriser l'adoption de lois et règlements et de documents habilitants (chose qui existe déjà au Yukon).

5. Adopter des lois fédérales pour accorder au MAINC une compétence en matière de planification des programmes et activités fédérales dans le Nord.

EXPLOITATION MINIÈRE (YUKON ET T.N.-O.) AINC 79,80,225

Objectif

Réglementer les activités d'exploration minière dans chaque territoire en attribuant et en enregistrant les droits d'exploitation minière et en inspectant les concessions minières; percevoir des redevances minières; effectuer des études et des analyses géologiques; réglementer la sécurité dans les mines (Yukon); formuler et mettre en oeuvre la politique minière du Nord.

Documents habilitants

AINC 79 (Yukon) : Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon; Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon; Loi sur les terres territoriales (Règlement territorial sur la houille, Règlement sur l'exploitation des carrières territoriales); Yukon Blasting Ordinance; Mining Safety Ordinance

AINC 80 (Territoires du Nord-Ouest) : Loi sur les terres territoriales (Règlement sur l'exploitation minière au Canada, Règlement territorial sur le dragage, Règlement sur l'exploitation des carrières territoriales); Loi sur les concessions de terres publiques

AINC 225 (Administration centrale) : Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon; (Règlement sur l'exploitation minière au Canada, Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Description

Bien que l'exploitation minière au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest soit régie par des lois différentes, celles-ci prévoient toutes un système d'octroi et d'enregistrement des droits miniers, de maintien de la propriété et de perception des frais et des redevances. Elles prévoient, en outre tant les modalités de règlement des litiges que des sanctions dans les cas de non-observation. Au Yukon, c'est seulement par des textes de loi que sont régis la cession et le contrôle des droits miniers (Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon, 1906; Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon, 1924). Dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est le Règlement sur l'exploitation minière au Canada qui fait office de réglementation. Tous ces documents relèvent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Les activités de réglementation qui sont exécutées dans les deux territoires sont intégrées à des études géologiques, à des analyses et à des rapports d'évaluation, ainsi qu'à la fourniture de conseils et d'informations au secteur privé sur les ressources minières. Ces activités sont discrétionnaires, et non réglementaires.

Au Yukon, le gouvernement fédéral applique encore, au nom du gouvernement de ce territoire, certains règlements ayant trait, soit à la santé et à la sécurité dans les mines, soit au dynamitage. Dans les Territoires du Nord-Ouest, l'application de ces règlements a été confiée au gouvernement territorial.

Les activités de l'Administration centrale sont axées sur la politique minière, les refontes de lois, l'octroi de subventions ou d'une aide financière aux entreprises d'exploitation minière et l'analyse économique des projets miniers et de leur infrastructure. Aux termes de la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon et du Règlement sur l'exploitation minière au Canada, la perception et la collecte des frais et des redevances relèvent encore de l'Administration centrale.

Ressources

(milliers $)		82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	- Yukon	36	37	36	36	36	36
	- T.N.-O.	25	26	24	22	22	22
	- AC*	10	9	8	8	8	8
Total		71	72	68	66	66	66
Dépenses de fonct.							
	- Yukon	1,702	1,754	2,097	2,088	2,088	2,088
	- T.N.-O.	1,368	1,485	1,596	1,610	1,610	1,610
	- AC*	481	534	663	560	560	560
(* Inclut seulement les opérations, exclut les politiques (7 A.-P. et F & E en 1985-1986)							
Recettes	- Yukon	941	813	760	765	765	765
	- T.N.-O.	382	459	575	575	575	575
	- AC	2,073	607	3,300	1,360	S/O	S/O
Subsides	- AC	107	116	136	49	49	49
Immobilisations							
	- Yukon	100	217	205	231	231	231
	- T.N.-O.	95	252	205	145	145	145
	- AC						

Problèmes

Le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, appliqué uniquement dans les Territoires du Nord-Ouest, répond généralement bien aux attentes de l'industrie minière. Il faudrait apporter certaines modifications secondaires sur des questions de détail ou d'ordre administratif, mais ce sont là des activités courantes auxquelles nous ne pouvons nous arrêter.

Les deux lois sur l'exploitation minière au Yukon sont très anciennes. Vieille de 80 ans, la loi sur l'extraction de l'or reflète la technologie, les modalités économiques et les techniques de gestion des ressources du 19e siècle. La loi sur l'extraction du quartz (qui régit l'extraction des minéraux durs) a été modifiée récemment et adaptée aux techniques modernes d'exploration. L'industrie minière du Yukon, qui compte un grand nombre de prospecteurs et de petites entreprises minières, s'oppose depuis longtemps aux efforts du gouvernement tendant à remplacer les vieilles lois sur l'exploitation minière au Yukon par un projet de loi moderne qui renfermerait certains règlements (et qui, par conséquent, relèverait du Ministre) ainsi que des dispositions sur l'environnement. L'industrie préfère s'accommoder de dispositions administratives archaïques sur les concessions et la propriété; elle ne souhaite pas que les vieilles lois soient modifiées et révisées en profondeur. C'est le gouvernement et ses fonctionnaires qui désirent le plus remplacer les vieilles lois par des lois modernes, parce qu'ils veulent accroître l'efficacité de l'administration et augmenter les rentrées de redevances et d'impôts. Certaines sociétés minières plus importantes préconisent aussi une révision du système pour le rapprocher davantage des régimes provinciaux.

Selon l'industrie minière, les véritables problèmes de réglementation sont ceux qui imposent un fardeau de conditions écologiques ou socio-économiques pour l'octroi des permis d'utilisation des eaux, l'appui des infrastructures ou l'approbation des projets. L'industrie s'oppose vigoureusement à ce qu'on limite (notamment pour des motifs de protection écologique ou à cause de revendications des autochtones) les terres déclarées accessibles à des fins d'exploration. Ces problèmes sont décrits dans d'autres profils.

Observations

Selon l'équipe, la décision quant à l'opportunité de confier aux gouvernements territoriaux la mise en valeur des ressources minières des territoires, constitue un problème de politique prioritaire qui aura des répercussions sur le régime de réglementation minière. Les secteurs public et privé et les gouvernements ont des opinions très différentes.

1. Au Yukon, la Chambre des mines estime que les pouvoirs et le contrôle devraient être transférés au territoire. Les grandes entreprises représentées par d'autres associations (par exemple, la Chambre des mines de la Colombie-Britannique et du Yukon et l'Association minière du Canada), sont plus prudentes et préfèrent, pour le moment, que les ressources minières restent sous la coupe du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Yukon voudrait contrôler les recettes minières et, en dernière analyse, les ressources elles-mêmes.

2. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le transfert des droits sur les ressources minières est jugé moins important que la signature d'une entente sur le partage des recettes tirées de ces ressources. Les grandes entreprises qui y font affaire préfèrent que les ressources demeurent sous la compétence fédérale, jugée stable.

3. Comme dans le cas d'autres ressources, le transfert du contrôle des ressources minières aux autochtones demeure une question controversée. À divers degrés de propriété, de partage et de contrôle, ces transferts deviendront probablement chose courante.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Abroger les lois sur l'extraction minière au Yukon et les remplacer par de nouvelles lois fédérales.

2. En attendant le règlement des questions importantes liées au transfert, ne refondre les lois en vigueur que dans les cas de nécessité absolue. (C'est essentiellement l'état actuel des choses.)

3. Inciter les gouvernements territoriaux à créer et à mettre sur pied un ministère des Mines moderne et bien organisé, et retirer graduellement au MAINC les responsabilités concernant l'exploitation minière.

GESTION DES TERRES, DES FORÊTS ET DE L'EAU (YUKON ET T.N.-O.) AINC 201

Objectif

Accorder des licences ou des permis pour l'utilisation, la conservation et la protection des terres, des forêts et de l'eau, et faire les inspections nécessaires; assurer et contrôler l'application des lignes directrices et des règlements; offrir une information suffisante au ministre et au public.

Documents habilitants

1. Terres : Loi sur les terres territoriales et règlement d'application; Loi sur les titres de biens-fonds; Loi sur les concessions de terres publiques; Loi sur l'arpentage des terres du Canada

2. Eau : Loi sur les eaux intérieures du Nord et son règlement d'application, Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et son règlement d'application

3. Forêts : Loi sur les terres territoriales; règlement sur le bois des Territoires; Forest Protection Ordinance; Commissioner's Land Ordinance

4. Généralités : Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; Loi sur le Yukon; Loi sur les Territoires du Nord-Ouest.

Description

Ce vaste programme de gestion des ressources renouvelables, qui relève du Programme des affaires du Nord du MAINC, est exécuté dans le cadre de l'élément de planification de la protection de l'environnement et des ressources renouvelables du Nord. Chapeauté par la Direction générale de la politique de l'Administration centrale, il compte dix bureaux de district au Yukon et six dans les Territoires du Nord-Ouest (voir l'organigramme).

La fonction globale consiste à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques, des lois, des règlements, des plans et des programmes en vue de la conservation et de l'aménagement des ressources en terres, en forêts et en eaux. Elle comprend la mise au point et le maintien d'un régime efficace et complet de protection de l'environnement, ainsi que de mise en valeur et de gestion des ressources renouvelables du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et des zones sous-marines adjacentes.

Bien que ces questions relèvent entièrement du MAINC, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et chacun des gouvernements territoriaux ont d'importantes responsabilités en matière d'environnement et de gestion des ressources renouvelables : Environnement Canada pour la protection et la conservation de l'habitat environnemental; le MPO pour la gestion des ressources en poissons; les gouvernements territoriaux du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest pour la réglementation de la chasse et de la pêche. Notons aussi que les organisations de revendications autochtones ont assumé ou peuvent assumer certaines responsabilités de ce genre en vertu de lois sur les revendications des autochtones (par exemple, la Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région Ouest de l'Arctique (CEDA - Comité d'étude des droits des autochtones)).

En plus de la gestion des terres, des forêts et des eaux, on maintient des activités d'aménagement des terres, d'évaluation et d'examen en matière d'environnement et de recherches environnementales. Il est question de ces programmes dans d'autres profils de programmes de réglementation.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	321	355	340	340	340	340
Dépenses de fonct.	32,853	34,330	32,180	31,109	32,109	31,109
Recettes*	S/O	382	391	396	S/O	S/O
Subsides/Subventions/ Contributions*	S/O.	89	82	116	S/O	S/O
Immobilisations	2,568	3,220	3,601	3,601	3,224	3,224

Problèmes

Depuis le début des années 1970, époque à laquelle le Parlement a adopté plusieurs lois concernant l'environnement dans le Nord, le MAINC a été critiqué fréquemment par le secteur privé (particulièrement par l'industrie minière et le secteur du pétrole et du gaz) qui lui reproche de mettre un accent excessif sur l'environnement et d'établir un régime de réglementation oppressif qui fait augmenter sans raison les coûts et retarde la prise de décision en matière de projets de mise en valeur. Selon le secteur privé, le ministère consacre la plus grande partie de son budget à l'"environnement" par opposition au "développement". Les répartitions effectives sont illustrées, en annexe, dans l'organigramme et la ventilation du budget 1985-1986 du Programme des affaires du Nord. Comme toujours, les chiffres peuvent être trompeurs : tandis que la fonction de la protection de l'environnement et des ressources renouvelables représente l'élément budgétaire le plus important, il y a une part appréciable de ce budget qui est consacrée à la lutte contre l'incendie, à la mise en valeur des ressources renouvelables, aux

activités décentralisées et aux services d'information, toutes activités qui favorisent le secteur privé ou le développement économique.

Il existe d'autres opinions et perceptions : les groupes environnementaux allèguent depuis longtemps que le MAINC attache une importance excessive au développement (dans le passé, c'était en effet son rôle) et que les programmes de réglementation en matière d'environnement sont insuffisants. On estime notamment que les eaux, les terres et l'habitat son mal protégés.

Enfin, les groupes d'autochtones et les gouvernements territoriaux se sont montrés très sévères à l'égard de cette fonction. Les terres ont fait l'objet d'une critique particulièrement dure. Les gouvernements territoriaux considèrent que le rôle de gestion des ressources du MAINC leur revient en propre, comme c'est le cas dans les provinces.

Observations

Dans ce cadre politique complexe et difficile, l'équipe a décelé plusieurs problèmes majeurs concernant la gestion des terres, des forêts et des eaux (et la gestion de l'environnement en général).

1. Le transfert : que faut-il céder, à quelle vitesse, et de façon intégrée ou non? La priorité de transfert va aux terres, dans le cas du Yukon, et aux forêts en ce qui concerne les Territoires du Nord-Ouest.

2. La réforme des lois et des règlements : la base existante, qui est un véritable fouillis, contraste vivement avec les régimes provinciaux. Priorité principale.

3. La négociation et le règlement des revendications des autochtones : priorité principale qui ne relève pas des affaires du Nord (bien que ces questions soient étroitement liées); les dispositions relatives aux revendications des autochtones sont omniprésentes dans les intérêts et les responsabilités du Programme des affaires du Nord, des autres ministères fédéraux et des gouvernements territoriaux.

4. Il existe un besoin d'approche intégrée et globale en matière de développement, de gestion des ressources et de protection et de conservation de l'environnement.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Déléguer la responsabilité de la gestion des terres, des forêts et des eaux aux gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, en tenant compte tant de leurs priorités et échéanciers de transfert que des dispositions prévues dans les revendications des autochtones.

2. Regrouper la responsabilité de la gestion de l'environnement dans le Nord, actuellement répartie entre le MAINC (Programme des affaires du Nord), le MAINC (APGTC), le ministère de l'Environnement, le MPO et le gouvernement territorial,

   a) dans un seul ministère fédéral; soit le MAINC ou le MPO;

   b) dans le gouvernement territorial, ou

   c) dans un organisme ou conseil fédéral-territorial.

3. Encourager les gouvernements territoriaux à adopter des lois en prévision du transfert.

Objectif

Permettre, autoriser et réglementer la vente, la location ou toute autre disposition des terres territoriales, y compris les concessions d'emprise, selon des modalités précisées; réglementer l'utilisation des terres et de certaines ressources sur les terres territoriales.

Documents habilitants

Loi sur les terres territoriales
Règlement sur les terres territoriales
Règlement sur l'utilisation des terres territoriales
Règlement sur l'exploitation de carrières territoriales
Règlement territorial sur le dragage
Loi sur les titres de biens-fonds, Loi sur les concessions de terres publiques, Loi sur l'arpentage des terres du Canada

Description

Ce programme comporte plusieurs éléments :

1. La vente, la location ou toute autre disposition des terres territoriales. (Notons que les "terres territoriales" sont celles qui relèvent de la Couronne du chef du ministre des Affaires indiennes et du Nord; en d'autres termes, les "terres fédérales" ou, en fonction du pétrole et du gaz au nord du 60e parallèle, les "terres du Canada". À part ces terres, il y a certaines zones, contrôlées par les gouvernements territoriaux, qui sont appelées "terres du Commissaire"; elles représentent moins de 2 % des terres de la Couronne au nord du 60e parallèle). La disposition des terres territoriales est contrôlée par l'entremise des bureaux régionaux du MAINC, à Yellowknife et Whitehorse. Il existe des services semblables dans les gouvernements territoriaux pour la disposition des terres du Commissaire. Pendant de nombreuses années, le gouvernement fédéral a eu pour politique d'aliéner les terres par bail de durée précise (par exemple, de 5 à 30 ans) et pour diverses utilisations du sol de la surface (par exemple, les loisirs, le commerce, l'agriculture, l'habitation). Les baux ne confèrent ni titres ni droits souterrains à la terre. C'est uniquement dans des circonstances très particulières que les terres sont vendues en droit de propriété absolue par le gouvernement fédéral; par contraste, ce procédé constitue la pratique habituelle des gouvernements territoriaux.

Les demandes de terres territoriales (fédérales) sont traitées par le Comité consultatif fédéral-territorial de la gestion foncière pour approbation par les deux paliers de gouvernement. Le bail ou le permis approuvé renferme les conditions qui précisent la nature et la portée de l'utilisation de la terre, y compris le loyer annuel.

2. La réglementation de l'utilisation des terres au moyen du Règlement sur l'utilisation des terres territoriales. La plupart des utilisations des terres territoriales (fédérales) nécessitent l'obtention d'un permis d'utilisation des terres de catégorie A ou B; les permis de catégorie A sont nécessaires pour toutes les activités importantes, ainsi que pour celles qui intéressent une ou plusieurs localités. Ces permis doivent être émis dans les 42 jours. Les permis de catégorie B, exigés pour les activités de moindre envergure, doivent être émis dans les 10 jours. Les activités dispensées des permis d'utilisation des terres comprennent toutes celles qui ont lieu dans les concessions minières de quartz ou d'or au Yukon, la chasse, la pêche et le piégeage par les résidents, la prospection ou la localisation d'une concession minière, ou les activités sur les terres où le gouvernement fédéral a transféré ou accordé des droits de surface à une autre partie (par exemple, un autre ministère fédéral). Les permis d'utilisation des terres précisent les modalités d'exploitation, qui ont essentiellement pour but de sauvegarder l'environnement matériel, modalités qui sont contrôlées et appliquées par les inspecteurs de l'utilisation des terres du MAINC.

3. La réglementation des mines, des forêts, des carrières et du dragage dans les T.N.-O. : ces activités sont examinées dans d'autres profils de programmes de réglementation.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	50	52	42	46	4	46
F & E	3,498	2,142	3,129	3,418	3,418	3,418
Immobilisations	133	71	66	66	66	66

Problèmes

1. Disposition des terres : les problèmes fondamentaux à cet égard concernent les politiques et l'intervention politique, mais non la réglementation. Les problèmes rattachés aux politiques ont causé des frictions extrêmement vives qui ont gravement détérioré les rapports entre le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux (particulièrement le Yukon). L'arrivée au pouvoir du

nouveau gouvernement a permis d'atténuer ces problèmes variés et complexes qui sont loin d'être résolus. On peut les résumer ainsi.

a) Le retrait de grandes superficies de terrain par l'action unilatérale du gouvernement fédéral à des fins de protection de l'environnement : les réserves des parcs nationaux (par exemple, le nord du Yukon, le bras est du Grand lac des Esclaves), les sites biologiques internationaux (sites du PBI), les refuges fauniques et les refuges d'oiseaux, etc. Le secteur privé a manifesté des réactions d'hostilité lorsque ces retraits se sont faits sans évaluation préalable du potentiel de mise en valeur des ressources (particulièrement les minéraux). Selon lui, la politique a limité la croissance économique.

b) Les moratoires imposés sur la disposition des terres pour diverses raisons : revendications des autochtones, utilisation agricole, habitation rurale, etc. Le secteur privé estime que ces moratoires étouffent l'initiative privée (par exemple les concessions d'exploitations rurales, les exploitations agricoles, les activités touristiques) et causent des frustrations aux personnes qui veulent s'établir ou utiliser des terres. Les moratoires ont grandement accentué les problèmes d'occupation illégale, tant sur les terres territoriales (fédérales) que sur les terres du commissaire.

c) La location, au lieu de la propriété foncière perpétuelle et libre : nombre de particuliers déclarent qu'ils souhaitent avoir la propriété de la terre, plutôt que de la louer. Entre autres problèmes, la location ne donne aucune ou presque aucune garantie auprès des institutions prêteuses.

d) En regard des points susmentionnés, il faut considérer les intérêts des groupes autochtones, dont les revendications sont en suspens, et ceux de certains groupes environnementaux et de conservation.

e) Le processus de disposition des terres, dans son ensemble, n'a pas un caractère public.

2. Utilisation des terres : Le système de délivrance de permis pour l'utilisation des terres, prévu dans des règlements et directives détaillés, présente certains points forts, par exemple les délais fixes de délivrance des permis et la précision des conditions. Le système bénéficie d'un appui considérable, tant de la part des personnes qui se préoccupent de la gestion de l'environnement que des groupes d'autochtones. Toutefois, il se pose encore de nombreux problèmes, principalement rattachés aux politiques et au processus.

a) L'industrie minière et, dans une certaine mesure, l'industrie pétrolière, qui poursuivent des activités sur certaines terres (par exemple, Pétro-Canada) estiment que le règlement sur l'utilisation des terres territoriales est excessivement pénible, d'application coûteuse et trop rigide. Dans les T.N.-O., les exigences de consultation (auprès des groupes locaux, des collectivités, des autochtones) comme condition du permis deviennent très encombrantes et prennent beaucoup de temps.

b) Les permis d'utilisation des terres sont délivrés annuellement, et non pour la durée du projet.

c) Il n'est pas assez facile d'intégrer la délivrance des permis d'utilisation des terres dans d'autres fonctions de gestion des ressources, par exemple l'utilisation des eaux ou les études d'impact socio-économique. Les permis excluent explicitement les préoccupations socio-économiques, qui ont souvent plus d'importance que les préoccupations strictement biophysiques. C'était là une des principales conclusions du Groupe de travail chargé de la conservation dans le Nord (janvier 1985).

d) Il n'y a pas de voie déterminée d'appel; le processus de délivrance des permis d'utilisation des terres n'a pas un caractère public (bien qu'il faille faire des consultations très poussées).

e) On n'exige pas de permis d'utilisation des terres pour l'exploration ou la production minière au Yukon, ces activités étant exemptées par la loi. Par conséquent, les avantages écologiques, s'il en est, du Règlement sur l'utilisation des terres territoriales du Yukon peuvent équivaloir à un replâtrage. Détail à noter, l'industrie minière favorise fortement cet état de choses et résisterait vigoureusement à tout effort législatif tendant à étendre le règlement sur l'utilisation des terres territoriales aux terres minières, comme c'est le cas dans les T.N.-O.

Observations

Le système de gestion et de réglementation des terres dans le Nord est une source fondamentale de discorde fédérale-territoriale; il est perçu, depuis le début des années 1970, comme un obstacle considérable qui retarde la croissance économique et empêche la réalisation de la liberté individuelle d'expression.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Transférer la responsabilité de la gestion des terres au nord du 60e parallèle aux gouvernements du Yukon et des T.N.-O.

2. Adopter les recommandations du Groupe de travail chargé de la conservation dans le Nord (janvier 1985).

GESTION DES FORÊTS (YUKON ET T.N.-O.) AINC 201.2

Objectif

Réglementer la coupe du bois sur les terres de la Couronne; assurer la protection contre les incendies.

Documents habilitants

Loi sur les terres territoriales; Règlement sur le bois des Territoires; Forest Protection Ordinance (Yukon, T.N.-O.); Commissioner's Land Ordinance

Description

La gestion des forêts du Nord canadien s'effectue dans le cadre du Programme des affaires du Nord, qui relève des Affaires indiennes et du Nord Canada; elle est exécutée en grande partie par l'entremise des bureaux régionaux et des bureaux de district du Yukon et des T.N.-O. La gestion des forêts comporte trois éléments, dont un seul a caractère de réglementation;

1) la récolte de bois d'oeuvre (régie par le Règlement sur le bois des Territoires);

2) la protection contre les incendies de forêts, ou lutte contre les incendies, assurée par le MAINC en vertu d'ordonnances territoriales;

3) l'inventaire, la sylviculture, la cartographie, les études, etc. (qui ne sont pas prévus clairement dans les dispositions législatives).

Ensemble, ces activités prennent une part appréciable du budget du Programme des affaires du Nord (PAN).

La coupe du bois sur les terres de la Couronne exige l'obtention d'un permis pour toutes les activités commerciales. Les citoyens et les institutions sans but lucratif peuvent couper des arbres pour leurs besoins privés. Aucun permis de coupe de bois n'est exigé dans le cas des chasseurs, des trappeurs, des prospecteurs et des scientifiques oeuvrant sur le terrain. Les permis délivrés par les agents forestiers de district du MAINC entrent dans les trois catégories suivantes :

(i) les permis spéciaux délivrés gratuitement et autorisant les résidents à récolter au plus 25 cordes de bois pour leur usage personnel;

(ii) les permis commerciaux domestiques, applicables aux volumes dépassant les 25 cordes autorisées pour utilisation domestique, avec droits proportionnels à la qualité du bois récolté.

Dans les cas très rares où le ministre du MAINC signe des ententes forestières officielles avec une compagnie forestière, le ministre délivre une licence pluriannuelle stipulant le droit de coupe, les taux de récolte et les autres conditions.

La lutte contre les incendies n'est pas une activité de réglementation; elle ne sera donc pas décrite en détail. Les zones boisées du Yukon et des T.N.-O. sont divisées en zones de priorité permettant de déterminer si les incendies de forêt sont combattus immédiatement, surveillés ou laissés à leur cours naturel.

L'inventaire forestier, la cartographie, les études sylvicoles, etc., sont des dépenses facultatives dans les activités régionales du PAN. Elles constituent un soutien de la fonction de réglementation.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	186.5	179	152.5	123.5	123.5	123.5
Dépenses de fonct. - F & E	22,274	22,473	17,226	17,561	18,076	18,076
Immobilisations	1,189	1,375	3,206	2,806	2,806	2,806

Problèmes

Comme élément de la gestion des eaux et des forêts, la réglementation du bois pose des problèmes relativement légers, dans la mesure où l'industrie forestière commerciale représente, dans le Nord, un très petit secteur de l'économie. La fonction de gestion des forêts du PAN a fait l'objet d'une évaluation réalisée par J.S. MacTavish et Dendron Resource Surveys Ltd. (mai 1982). Le rapport contient notamment les observations suivantes:

"La situation actuelle favorise un gaspillage des ressources de l'État. Elle ne répond ni aux besoins de l'industrie ni aux exigences des autres programmes du Ministère, y compris l'aménagement des terres et le règlement des revendications des autochtones." (page 109) (Traduction)

"La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien prévoit un vaste mandat de gestion des forêts dans le Nord, mais elle n'a pas été utilisée comme base d'élaboration d'une politique. Le mandat particulier de gestion des forêts du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est étroitement lié à la réglementation de la récolte du bois. Il est muet sur les questions importantes de l'inventaire forestier et de la planification de la gestion. Il est insuffisant en matière de politique d'affectation du bois. Il est pratiquement inutile pour la réglementation de la récolte de bois, car il a été mal rédigé... Les pouvoirs de réglementation en matière de récolte du bois dans le Nord sont très faibles par rapport à ceux qui sont utilisés en Colombie-Britannique et en Alberta." (p. 111-112) (Traduction)

Le MAINC a préparé un projet de document de travail pour répondre, entre autres choses, aux insuffisances soulevées dans l'évaluation, et prépare un document de politique pour lequel il demande au Cabinet l'approbation d'une politique, l'autorisation de préparer les modifications législatives nécessaires et l'octroi des ressources supplémentaires pour améliorer la gestion des forêts.

Les problèmes sont beaucoup plus graves en ce qui concerne la lutte contre les incendies, spécialement dans les T.N.-O., qui ont subi plusieurs saisons successives d'incendies généralisés au cours des six dernières années. La lutte contre les incendies est très coûteuse et, par conséquent, seuls sont combattus les incendies prioritaires (par exemple, s'il s'agit de protéger la vie et la propriété). Dans les T.N.-O., le feu a détruit de grandes zones que les autochtones considéraient comme précieuses pour la chasse et le piégeage. Les importantes critiques des dirigeants autochtones et du gouvernement des T.N.-O. à l'égard du gouvernement fédéral ont entraîné des négociations ayant pour but de transférer les fonctions de lutte contre les incendies au gouvernement des T.N.-O. et d'accorder aux organisations autochtones une plus grande participation dans la lutte contre les incendies de forêts.

Observations

La décision essentielle à prendre en matière de politique consiste à déterminer s'il faut transférer la compétence en matière de forêts et de gestion des forêts aux gouvernements territoriaux, et comment procéder à cette fin. Si ce transfert se fait sans cession des terres (propriété de surface et propriété du sous-sol), le système éventuel de gestion des ressources accusera une forte incohérence.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Adopter une nouvelle loi fédérale de gestion des forêts du Nord qui intégrerait des notions modernes de gestion des ressources.

2. Transférer les forêts au gouvernement territorial du Yukon et au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, et favoriser l'adoption de nouvelles lois territoriales en matière de gestion forestière.

3. Intégrer la gestion forestière aux programmes de planification et de gestion des terres, des eaux, de la faune et des autres ressources renouvelables.

GESTION DES RESSOURCES AQUATIQUES (INTÉRIEUR DU YUKON ET DES T.N.-O.)

AINC 201.3

Objectif

Assurer la conservation, la mise en valeur et l'utilisation des eaux intérieures du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest; par l'entremise des offices des eaux dans chaque territoire, délivrer les permis d'utilisation des eaux et d'évacuation des déchets.

Documents habilitants

La Loi sur les eaux intérieures du Nord (1970) et son règlement d'application

Description

La Loi sur les eaux intérieures du Nord et son règlement d'application sont administrés en partie par le Programme des affaires du Nord (PAN) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et, en ce qui concerne la délivrance des permis d'utilisation des eaux, par les offices des eaux établis dans chaque territoire. Ces derniers relèvent du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'administration centrale du PAN est responsable des politiques générales de gestion des eaux du Nord. Les bureaux régionaux du PAN à Whitehorse et à Yellowknife ont pour tâche d'administrer les utilisations secondaires des eaux et de contrôler l'utilisation des eaux et l'application des dispositions concernant les permis relatifs aux grandes utilisations des eaux. Depuis 1984, toutes les grandes utilisations des eaux doivent faire l'objet d'un permis de l'Office des eaux du territoire; la durée des permis varie entre un et vingt-cinq ans, et leur délivrance peut être approuvée ou rejetée par le ministre, qui n'a pas le pouvoir de modifier les conditions du permis. La figure insérée en annexe illustre de façon schématique le processus de délivrance des permis.

Le système de gestion des eaux du Nord est un cas unique au Canada, qui présente les particularités suivantes :

1. Il intègre les fonctions de qualité des eaux (évacuation des déchets) et de quantité des eaux (répartition) dans le cadre d'une loi (Loi sur les eaux intérieures du Nord); et il est administré en vertu de l'entente particulière entre le PAN et les offices des eaux. Il en va autrement dans les provinces, qui font la distinction entre les fonctions de répartition et de contrôle de la qualité des eaux.

2. Le processus de réglementation, dans le cadre des dispositions et des règles quasi judiciaires des offices des eaux, a un caractère public; cela contraste aussi avec les provinces. Le processus comprend également une possibilité d'appel.

Il existe d'autres lois et règlements qui ont un impact sur l'utilisation de l'eau et la protection de l'habitat dans le Nord; le PAN et les offices des eaux doivent en tenir compte. Parmi les textes législatifs, le plus important est l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, qui relève du Service de la protection de l'environnement d'Environnement Canada, mais qui est appliqué par les agents des pêches du MPO.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	41	45	39	44	45	45
Dépenses de fonct.						
- F & E	3,807	3,787	4,351	4,967	5,054	5,054
Immobilisations	468	406	447	446	446	446

Problèmes

La gestion de l'eau dans le Nord canadien, dans le cadre de la Loi sur les eaux intérieures du Nord, se caractérise par son processus unique de réglementation, qui est administré par les offices des eaux quasi judiciaires. Toutefois, il reste un certain nombre de graves problèmes de politique et de réglementation :

1. La pénurie de normes concernant la qualité des eaux ou la qualité des effluents, sauf celles qui ont été établies en vertu d'autres lois, par exemple la Loi sur les pêcheries. L'absence de telles normes crée un conflit entre l'autorité catégorielle du MPO et la Loi sur les eaux intérieures du Nord. Ce conflit a entraîné de vives réactions de mécontentement dans l'industrie de l'exploitation des placers au Yukon, et la question n'a pas encore été tranchée par les tribunaux.

2. Le fait qu'on n'ait pas établi de priorités parmi les catégories d'utilisation des eaux prévues au paragraphe 26(d) de la La Loi sur les eaux intérieures du Nord. Ces priorités comprennent tant les utilisations non consommatrices (par exemple, la pêche, le tourisme, le transport) que les utilisations consommatrices (par exemple les mines, l'approvisionnement domestique, la production d'énergie hydro-électrique, l'évacuation des eaux usées municipales).

L'absence de cadre de politique qui établisse des priorités et détermine les compromis a rendu très difficile le travail des offices des eaux lorsqu'il s'est agi de fixer les conditions de délivrance des permis.

3. Domaines connexes, la gestion et la réglementation des eaux n'ont pas été intégrées au processus d'aménagement des terres du Nord (programme qui pose lui-même un problème), et les offices des eaux ne savent pas très bien quel est leur rôle dans la politique de gestion des eaux en regard de la stricte fonction de délivrance de permis.

4. Il y a un grave problème qui se pose en matière d'indemnisation. Aux termes de la Loi, les détenteurs de permis à faible priorité ont droit à une indemnisation, mais en l'absence d'un cadre de priorité, cette disposition reste lettre morte. La Loi oblige la partie lésée à prouver l'"effet nocif", mais ne dit pas comment celui-ci peut être mesuré. En outre, la Loi ne prévoit pas de droit à l'indemnisation pour les utilisateurs d'eau non munis de permis; c'est là un point important pour les utilisateurs autochtones, dont le mode de vie et le gagne-pain pourraient être touchés de façon négative par les utilisations industrielles de l'eau.

5. À la suite d'une décision rendue par la Cour fédérale en 1984 (La Nation Dénée c. La Reine), les pouvoirs du PAN quant au contrôle des utilisations des eaux (qui comprenaient anciennement la plupart des exploitations de placers) ont été jugés excessifs. Il en est résulté, pour les petits utilisateurs d'eau, un climat d'incertitude et, pour les offices des eaux, une forte augmentation de la charge de travail. L'adaptation administrative à effectuer a nécessité un travail considérable.

6. Les autres problèmes à signaler sont trop nombreux pour être exposés ici en détail. Notons que la Commission Pearse (enquête sur la politique fédérale relative aux eaux), qui a entendu de nombreux témoignages sur un vaste éventail de problèmes de gestion des eaux du Nord, contribuera sûrement à élargir le débat sur les ressources du Nord.

Observations

En dépit des points forts fondamentaux de la législation pertinente, la gestion des eaux du Nord a divisé les intérêts de l'État, du secteur privé, de la communauté autochtone ainsi que des groupes qui s'intéressent à l'environnement et à la conservation. Toutes les parties réclament des réformes, à commencer par un examen poussé des politiques, et l'établissement d'un processus efficace permettant de fixer des objectifs de gestion des eaux, des normes de qualité de l'eau, des

priorités d'utilisation des eaux et des lignes directrices détaillées en vue de déterminer les modalités des permis d'utilisation des eaux.

Il faudra effectuer un important ajustement législatif pour la Loi sur les eaux intérieures du Nord et la Loi sur les pêcheries, afin de résoudre certains problèmes épineux, notamment en ce qui concerne les placers du Yukon.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Accorder la priorité au suivi de l'enquête Pearse.

2. Assigner aux offices des eaux un rôle clair dans la gestion et la planification des eaux.

3. Établir une législation parallèle au sujet de la gestion des eaux assurée par le gouvernement territorial, et transférer graduellement la responsabilité du gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux.

4. Intégrer les processus de gestion des eaux et l'aménagement des terres.

5. En ce qui a trait aux dispositions concernant l'évacuation des déchets et l'habitat des poissons, apporter les modifications voulues pour que la Loi sur les eaux intérieures du Nord prenne la préséance sur l'article 33 de la Loi sur les pêcheries.

GESTION DES RESSOURCES AQUATIQUES (HAUTURIÈRES) DU YUKON ET DES T.N.-O.

AINC 201.4

Objectif

Prévenir la pollution des eaux (marines) au large de nos côtes par la réglementation du développement industriel et de la navigation dans les eaux arctiques.

Documents habilitants

Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (MAINC)
Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires (TC)

Description

La Loi prévoit la réglementation du développement économique et de la navigation dans les eaux arctiques, c'est-à-dire les eaux contiguës à la terre ferme et aux îles de l'Arctique canadien. La loi fixe les limites de la responsabilité pour l'immersion non autorisée de déchets, énonce les exigences en matière de conception des navires qui circulent dans les eaux arctiques, et prescrit l'établissement de zones pour le contrôle de sécurité de la navigation.

Les organismes administrateurs sont les suivants : Transports Canada pour la navigation arctique; le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour les activités autres que la navigation; et Énergie, Mines et Ressources pour les activités autres que la navigation dans la baie et le détroit d'Hudson.

La coordination avec les lois et règlements connexes est assurée par le Comité consultatif des eaux arctiques (CCEA), présidé par le MAINC (Yellowknife), en application du Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques. Le CCEA collabore étroitement avec le Comité aviseur des rejets en mer (CAREM), présidé par Environnement Canada, pour fournir des conseils au sujet des permis de rejet en mer, délivrés en vertu de la Loi sur l'immersion de déchets en mer.

Le CCEA n'est pas un organisme chargé de délivrer des permis. Aucun permis ou licence (exception faite de la navigation) n'est émis en vertu de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques. Le CCEA donne des conseils et examine les demandes de permis, de baux de dragage, de construction d'îles de glace ou d'îles artificielles en vertu d'autres lois. Le CCEA informe Transports Canada pour l'application de la Loi sur la protection des eaux navigables et donne des conseils sur la gestion des terres sous-marines, par exemple la construction d'îles artificielles, en vertu de la Loi sur les concessions des terres publiques.

En vertu du Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires, Transports Canada cherche à empêcher la pollution par les navires dans une zone de 100 milles au large des côtes. Les moyens employés sont les suivants :

1) interdiction de tout déversement de déchets des navires (deux exceptions sont admises);

2) établissement, pour le contrôle de la sécurité de la navigation, de 16 zones dans lesquelles les déplacements de 14 catégories de navire sont limités en fonction de l'épaisseur de la glace et de la conception de la construction;

3) exigences de matériel et de personnel spéciaux.

Ressources

Données non disponibles.

Problèmes

1. Domaines autres que la navigation - Pour le promoteur du secteur privé, le principal problème réside dans le fait que le MAINC a de grands pouvoirs discrétionnaires et travaille sans lignes directrices; résultat : l'incertitude. Le CCEA peut recommander au gouverneur en conseil d'exiger la modification ou d'interdire la réalisation d'une construction ou d'une réparation. L'activité pétrolière et gazière constitue l'exploitation dominante au large des côtes arctiques. À cet égard, l'industrie a affaire à l'APGTC pour le forage pétrolier, au CCEA et au CAREM, qui sont tous habilités à prévenir ou à atténuer les effets sur l'environnement. Le MPO, aux termes de la Loi sur les pêcheries, surveille les activités des trois parties et, de son propre chef, peut se prononcer contre une activité industrielle, comme il le fait du reste parfois (exemple : projet Bent Horn de la Pan Arctic). Légalement, le MPO a des pouvoirs prépondérants en vertu du paragraphe 33.1 de la Loi sur les pêcheries, et le ministre des

Pêches pourrait modifier, limiter ou empêcher tout travail ou toute entreprise qui, à son avis, risque d'entraîner le dépôt de substances nuisibles dans l'eau, ou de modifier ou détruire l'habitat des poissons.

Il règne de l'incertitude juridique quant à la définition des eaux intérieures aux termes de la Loi sur les eaux intérieures du Nord de l'Office des eaux des territoires. Certaines configurations de terres et d'eaux côtières, limitées par des lignes de cap en cap, engendrent des doutes qui amènent les intéressés à se demander s'il s'agit d'eaux intérieures ou, au contraire, d'eaux qui font partie de la mer territoriale, qui relève de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques.

2. Navigation (Nota : cette question a été étudiée par une autre équipe) - Ici, le problème de Transports Canada est à l'opposé des difficultés éprouvées par le MAINC, car le Règlement est très explicite; les pouvoirs discrétionnaires et l'absence de limites ne causent pas de difficultés. Le défi de Transports Canada consiste plutôt à se tenir au courant des changements technologiques et des innovations, et à traduire rapidement ceux-ci dans une réglementation. Le secteur privé est habituellement bien en avance sur l'État; par conséquent, on peut s'attendre à ce qu'il mette constamment en question le régime de réglementation.

   Détail à noter, Transports Canada applique aussi la Loi sur la marine marchande du Canada, qui réglemente la pollution causée par les navires dans les zones arctiques de 100 à 200 milles au large des côtes, du seul fait qu'elle s'étend à toutes les zones de pêche de 200 milles au Canada. Les exigences de la Loi sur la marine marchande en matière de pollution sont moins poussées que ce n'est le cas de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, car elle permet la pollution, à moins d'exception, et ne prévoit pas de réglementation en ce qui concerne l'équipage, le matériel et la conception du navire.

Observations

Comme on peut le voir d'après l'annexe 1 et la description qui précède, c'est le fouillis qui règne sur le triple plan de la législation, de la réglementation et de l'application. Il est compréhensible que le secteur privé ne s'y comprenne pas. (C'est sans aucun doute aussi le cas de l'État.) Le Groupe d'étude croit qu'il importe d'effectuer une rationalisation législative.

Le véritable problème qui se pose, particulièrement si les revendications des autochtones de l'est de l'Arctique sont réglées et si la division des T.N.-O. se réalise, est de prévoir un plus grand nombre de paliers de compétence, sur place, en ce qui a trait aux eaux situées au large des côtes. Pour les revendicateurs inuit, ces dernières sont plus importantes, peut-être, que les zones terrestres. Les contrôles environnementaux compris dans les lois concernant le règlement des revendications doivent être rationalisés en fonction de la base juridique fédérale existante, tâche qui sera extrêmement difficile.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Clarifier et rationaliser les dispositions relatives à l'environnement contenues dans la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, la Loi sur l'immersion de déchets en mer, la Loi sur les pêcheries, la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, la Loi sur les eaux intérieures du Canada et la Loi sur la marine marchande du Canada.

2. Regrouper toutes les compétences environnemenales dans un seul ministère ou organisme : MAINC-PAN, EC, MPO, TC, APGTC, gouvernement des T.N.-O., nouvel organisme s'occupant de revendications des autochtones.

3. Laisser la situation telle quelle, mais éliminer le chevauchement, particulièrement entre la Loi sur les pêcheries et le reste.

ADMINISTRATION DU PÉTROLE ET DU GAZ DES TERRES DU CANADA (APGTC)

AINC 226

Objectif

Négocier, accorder et administrer des droits pétroliers et gaziers sur les Terres du Canada; réglementer l'exploration, la mise en valeur, la production, les mesures d'urgence en cas de fuites de pétrole et les plans d'avantages, en vue d'assurer la sécurité, la protection de l'environnement, la conservation des ressources et l'expansion économique et sociale; être le principal point de contact dont dispose l'industrie qui oeuvre sur les Terres du Canada.

Documents habilitants

Loi sur le pétrole et le gaz du Canada (neuf règlements connexes), Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, Loi sur l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières

Description

L'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada a été créée en 1981 en vertu d'un protocole d'entente conclu entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord et le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ce protocole a été suivi d'une lettre d'entente signée par les sous-ministres des deux ministères. (L'existence de l'APGTC en tant qu'organisme n'est donc prévue dans aucune loi.) En vertu du protocole, les fonctions des deux ministères dans le secteur du pétrole et du gaz sont regroupées et exercées par l'APGTC, qui fait donc partie intégrante de ces deux ministères. Toutefois, ceux-ci conservent un certain pouvoir d'élaboration des politiques touchant le pétrole et le gaz, ainsi que les effectifs nécessaires pour les appliquer.

La création de l'APGTC est la conséquence directe des priorités définies par le gouvernement dans le Programme énergétique national en matière de canadianisation, d'autosuffisance et d'information, et les activités de l'APGTC sont étroitement liées à celles qui se rattachent au Programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP).

Les fonctions et la structure de l'APGTC sont expliquées de façon plus détaillée dans le document de travail. Il importe de souligner que l'administrateur de l'APGTC relève des sous-ministres des deux ministères. En vertu d'accords officiels, il travaille également en collaboration de plus en plus étroite avec certains gouvernements provinciaux (Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve).

L'APGTC gère l'activité de l'industrie pétrolière et gazière sur les Terres du Canada au moyen d'un système d'autorisation par étapes. Des accords d'exploration doivent être négociés afin de déterminer les régions où les sociétés feront de l'exploration. Les sociétés s'engagent à effectuer un minimum de travail d'exploration (sondages sismiques, forages d'exploration, travaux environnementaux) au cours d'une période déterminée (moins de cinq ans); l'APGTC surveille l'exécution du programme et autorise des travaux techniques. Les règlements qui régissent l'APGTC prévoient aussi la remise des terres à la Couronne et le droit de réserver des terres pour la Couronne.

L'APGTC veille aussi aux avantages pour le Canada, puisque les sociétés sont tenues de présenter des plans qui soient à la satisfaction du ministre avant d'entreprendre des travaux. L'APGTC s'occupe également d'évaluer les répercussions sur l'environnement et les plans d'intervention d'urgence et elle gère la moitié des Fonds renouvelables pour l'étude de l'environnement (FREE) (huit années-personnes et 1.2 million de dollars en 1985-1986).

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	146	196	230	246	246	246
Dépenses de fonct.						
- Traitements	4,600	7,000	8,580	10,007	10,088	10,008
- F & E	3,400	3,900	5,486	7,382	7,732	8,040
- Autres dép.						
Contributions				50,000*	50,000*	50,000*
Recettes	5,200	8,400	9,100	8,900	9,700	10,200
Immobilisations	160	162	342	106	111	115

* Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières au large des côtes

Problèmes

Bien que sa création remonte à peine à quatre ans, l'APGTC est un puissant organisme de réglementation qui exerce de vastes pouvoirs sur les aspects techniques, économiques, environnementaux et socio-économiques de l'activité de l'industrie pétrolière et gazière sur les Terres du Canada couvrant une superficie de 10.2 millions de kilomètres carrés. La création et les activités de l'APGTC ont fait naître de nombreux problèmes, certains étant attribuables à sa mise sur pied et d'autres, au programme qui sous-tend son activité, c'est-à-dire le Programme énergétique national (PEN).

Le rôle et l'activité de l'APGTC, comme le PEN, suscitent des réactions diverses dans le secteur privé (pétrole et gaz). Ainsi, les

sociétés multinationales sont plus opposées au caractère interventionniste des règlements que ne le sont les sociétés canadiennes, qui peuvent tirer parti des possibilités d'amodiation prévues dans le PESP. Entre autres choses, l'APGTC a été conçue pour être le principal point de contact de l'industrie qui oeuvre sur les Terres du Canada, c'est-à-dire un organisme centralisateur. Étant donné le chevauchement de nombreuses politiques et de nombreux règlements, le rôle d'organisme centralisateur de l'APGTC est jugé inefficace par l'industrie comme par le gouvernement.

Bon nombre de sociétés privées (encore une fois les plus grandes, surtout les multinationales qui prédominent sur les Terres du Canada) estiment que les pouvoirs de réglementation de l'APGTC sont une forme d'interventionnisme et font obstacle à une exploration et à une mise en valeur rentables. Les aspects les plus critiqués par l'industrie sont les suivants :

1. la formule des "primes au travail accompli" au lieu des "primes en espèces" comme critère d'obtention de terres en vue de l'exploration;

2. la rétrocession obligatoire des terres en vertu des accords d'exploration;

3. l'obligation de présenter des plans d'avantages pour le Canada ou pour le Nord qui donne au ministre un puissant instrument d'intervention dans les marchés touchant les marchandises, les services et la main-d'oeuvre;

4. les Fonds renouvelables pour l'étude de l'environnement dont l'administration est partagée entre l'APGTC (régions au large des côtes de l'Atlantique et du Pacifique) et le MAIN (Nord) et que les membres de l'industrie jugent nuisibles à l'efficacité des travaux de recherche;

5. le champ d'application des règlements détaillés et les processus de réglementation connexes qui reproduisent, en grande partie, ceux de la Norvège et d'autres pays et ne conviennent pas particulièrement au Canada; des normes de rendement et des lignes de conduite générales seraient préférables.

D'autres groupes qui s'intéressent notamment à l'environnement et aux autochtones critiquent aussi le rôle de l'APGTC qui consiste essentiellement à stimuler l'expansion industrielle sur les Terres du Canada. Les objectifs d'expansion l'emporteront toujours sur les dispositions en matière d'environnement de l'APGTC et de ses règlements.

Il existe certains cas graves de chevauchement des compétences :

1. APGTC et le Programme des affaires du Nord (MAIN), approbation des projets d'envergure;

2. APGTC-ONE, réglementation des pipelines au large des côtes;

3. APGTC-GTNO-MAIN, avantages pour le Nord;

4. APGTC-ONE-BFEEE (PFEEE)-GTNO-ME-MPO-MAIN, évaluation en matière d'environnement et réglementation connexe;

Observations

L'avenir de l'APGTC n'est pas clair. Les facteurs qui rendent son orientation incertaine sont les suivants :

1. l'élimination graduelle du PESP;

2. l'affaiblissement des contrôles visant l'investissement étranger et l'objectif de canadianisation;

3. l'influence accrue des multinationales et de l'Association pétrolière du Canada sur la politique du gouvernement;

4. l'Accord d'exploration dans l'Atlantique, dont le champ d'application pourrait s'étendre pour englober l'accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse;

5. la politique de décentralisation dans le Nord et les revendications des autochtones.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Abolir l'APGTC immédiatement.

2. Mettre graduellement fin aux activités de l'APGTC et remettre au MAIN la responsabilité de la gestion du pétrole et du gaz des Terres septentrionales du Canada.

3. Laisser l'APGTC en place mais lui retirer la responsabilité des questions environnementales et des avantages pour le Canada.

4. Privatiser le FREE.

SITUATION

ADMINISTRATION DU PÉTROLE ET DU GAZ DES TERRES DU CANADA (APGTC)

FONCTIONS ET STRUCTURE DE L'APGTC

L'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC) a été établie en 1981 en vertu d'un protocole d'entente conclu entre le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le ministre des Affaires indiennes et du Nord afin de coordonner l'application de politiques compatibles en matière d'énergie et de mise en valeur du Nord.

L'APGTC est responsable de la gestion des ressources pétrolières et gazières des Terres du Canada, soit une superficie de plus de 10 millions de kilomètres carrés qui englobe les terres des Territoires et de l'Arctique et les eaux au large de la baie d'Hudson et des côtes de l'Atlantique et du Pacifique. L'APGTC est également responsable de la gestion des ressources minérales non combustibles au large de la baie d'Hudson et des côtes de l'Atlantique et du Pacifique ainsi que du pétrole, du gaz et des autres minéraux qui se trouvent sur des terres fédérales.

L'Administration assure la liaison entre le gouvernement fédéral et l'industrie pétrolière pour tout ce qui se rapporte au pétrole et au gaz des Terres du Canada. L'APGTC relève du sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources (pour les secteurs au large des limites provinciales) et du ministre des Affaires indiennes et du Nord (pour les Territoires et les secteurs au large des côtes). Le Comité de révision de la politique définit l'orientation de la politique interne. Il se compose de l'administrateur de l'APGTC et de hauts fonctionnaires des deux ministères. Le Comité veille également à ce que la politique de l'APGTC soit conforme à celle des ministères susmentionnés.

L'APGTC comprend six directions à l'administration centrale et trois bureaux régionaux :

1. La Direction de la gestion des terres est chargée de l'application des droits d'exploration et de production en vertu de la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada. Cette direction négocie des accords d'exploration, surveille le rendement des détenteurs de droits et perçoit des redevances et d'autres revenus. Elle est aussi responsable de la délivrance et de l'application de droits pétroliers et gaziers sur les Terres du gouvernement fédéral qui se trouvent dans le territoire des provinces.

2. La Direction du génie est chargée de la réglementation et de la surveillance de l'exploration, de la mise en valeur et de la production en vertu de la Loi sur la production et la conservation

du pétrole et du gaz. Les travaux de forage sont autorisés sous réserve des normes de protection de l'environnement et de l'inspection de la sécurité du matériel utilisé par l'industrie.

3. La Direction de l'évaluation des ressources évalue le potentiel des ressources des Terres du Canada, autorise des programmes géophysiques et géologiques, analyse les facteurs et les risques géologiques des programmes de forage et contrôle les données et les résultats provenant de toutes les activités du secteur pétrolier et gazier sur les Terres du Canada.

   L'Administration accorde, par l'entremise de ses directions de l'évaluation des ressources et du génie, les autorisations requises pour entreprendre des travaux ou exploiter des puits particuliers. En plus d'insister sur l'approbation préalable des plans des exploitants, l'APGTC envoie ses inspecteurs visiter les sites régulièrement afin de s'assurer que les activités se déroulent en toute sécurité.

   Les ingénieurs de l'APGTC approuvent également les ouvrages flottants et fixes utilisés par l'industrie, ils évaluent les réserves de pétrole et de gaz et ils surveillent les activités de gestion et de mise en valeur. Les systèmes de traitement et de production du pétrole et les réseaux de pipelines dans les champs de production font également l'objet de licences et d'inspection.

4. La Direction de la protection de l'environnement examine de très près les plans des exploitants et réglemente leurs activités afin de s'assurer du respect des normes les plus élevées de protection de l'environnement. Cette planification apporte un complément aux recommandations relatives à l'évaluation de l'impact de la mise en valeur des ressources sur l'environnement, notamment : les effets des conditions océanographiques, météorologiques et glaciaires sur la sécurité et la protection des personnes, l'impact des opérations de forage sur la biote marine et côtière, le rivage et la pêche. La Direction évalue aussi la valeur et l'utilité des régimes d'indemnité et des plans d'urgence.

5. La Direction des retombées canadiennes évalue et surveille les plans des sociétés afin de s'assurer que l'industrie et la main-d'oeuvre canadiennes aient les mêmes chances d'accès aux avantages tirés des activités pétrolières et gazières. Un plan d'avantages est négocié avec les sociétés de pétrole et de gaz dans le cadre des accords d'exploration et de mise en valeur. De concert avec d'autres organismes du gouvernement, par exemple le MEER et la CEIC, la Direction offre des conseils aux sociétés sur l'élaboration de plans d'avantages acceptables pour le Canada. Le ministre doit approuver toutes les propositions en dernier lieu.

6. La Direction de l'analyse de politiques et coordination est responsable de l'analyse, de la mise au point, de l'interprétation et de l'application de la politique de gestion du pétrole et du gaz sur les Terres du Canada. La Direction assure la liaison avec d'autres groupes chargés de l'établissement de politiques au sein du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord; elle coordonne les travaux liés à la politique des autres directions de l'APGTC et fournit du personnel de soutien au Comité de révision de la politique et à l'Office canadien et néo-écossais du pétrole et du gaz extracôtiers. La direction doit également assurer la coordination entre l'APGTC et d'autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux.

Bureaux régionaux

L'APGTC a des bureaux régionaux à Yellowknife, à Halifax et à St. John's qui ont des responsabilités opérationnelles en ce qui concerne le Nord, les eaux au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve et du Labrador.

Leurs responsabilités comprennent la délivrance d'autorisations de forer des puits et d'entreprendre des programmes géophysiques et géologiques, l'inspection de plate-formes et la surveillance de toutes les opérations du secteur industriel en ce qui concerne le génie, la géologie, l'environnement et les plans d'avantages pour le Canada. Les bureaux régionaux offrent aussi des conseils en matière de politique, de procédures et de règlements selon un point de vue régional et assurent la liaison avec les organismes provinciaux et fédéraux.

L'APGTC a également un bureau à Inuvik et un bureau d'information à Calgary.

Processus de réglementation

Le processus de réglementation commence habituellement par des appels d'offres publics, aux termes de la Loi sur le pétrole et le gaz, pour ce qui est des droits pétroliers et gaziers sur des parties de terres. Les sociétés soumettent d'abord des propositions pour obtenir le droit de rechercher du gaz et du pétrole. Ensuite, le ministre, par l'intermédiaire de l'APGTC, négocie les accords d'exploration avec les sociétés dont les soumissions ont été retenues. Les exploitants sont aussi tenus de présenter un plan d'avantages pour le Canada qui soit jugé satisfaisant par le ministre.

Le programme des travaux de l'exploitant est évalué sur le plan environnemental et opérationnel. Avant que les travaux de forage ne commencent, l'exploitant doit obtenir l'approbation de son programme de

forage et l'autorisation de forer un puits, qui sont toutes deux accordées en vertu du Règlement concernant le forage des puits de pétrole et de gaz naturel au Canada. L'APGTC assure l'inspection et la surveillance de toutes les activités d'exploration.

L'exploitant qui fait une découverte commerciale peut demander une licence de production, à condition que la licence appartienne au moins à 50 % à des Canadiens. L'approbation du programme de mise en valeur par le ministre est préalable à toute activité de production. L'exploitant présente les renseignements techniques et environnementaux pertinents dans son programme de mise en valeur ainsi qu'une proposition en ce qui a trait aux avantages pour le Canada.

PLAN D'AVANTAGES POUR LE CANADA

Ce plan vise à assurer aux Canadiens toutes les chances équitables de bénéficier des avantages industriels, sociaux et économiques tirés des activités pétrolières sur les Terres du Canada.

Processus

L'approbation d'un plan énonçant les avantages éventuels pour le Canada et pour la province ou le territoire particuliers où les activités seront entreprises doit précéder le commencement de tout programme de travaux. Par la suite, un rapport sur les avantages est présenté pour chaque année civile pendant la durée du plan. Ce rapport fait état des réalisations de l'année et les activités projetées y sont mises à jour.

Les plans doivent assurer aux Canadiens toutes les chances équitables de fournir des biens et des services et d'obtenir un emploi et une formation dans le cadre des projets pétroliers. Ces plans doivent aussi inclure une évaluation des autres effets socio-économiques des activités proposées sur les régions et les collectivités locales. En outre, les groupes communautaires visés doivent être consultés sur les programmes de travaux, les effets des activités et les plans ou les programmes visant à améliorer les avantages. Les sociétés sont invitées à prendre des mesures spéciales afin d'accroître la participation de personnes handicapées.

En plus de l'APGTC, de nombreux ministères et organismes fédéraux, des gouvernements de provinces et de territoires ainsi que des groupes communautaires participent à l'examen des plans d'avantages. Les renseignements obtenus servent à planifier des programmes complémentaires à l'appui des opérations et à indiquer des possibilités de marché et d'emploi.

FONDS RENOUVELABLES POUR LES ÉTUDES ENVIRONNEMENTALES (FREE)

Les objectifs des FREE sont les suivants :

1. Établir une structure nationale de distribution équitable des coûts des études de grande échelle qui sont nécessaires pour déterminer les incidences environnementales et sociales de l'activité pétrolière et gazière sur les Terres du Canada.

2. Veiller à ce que les études environnementales et sociales soient adéquates tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif et qu'elles se chevauchent le moins possible.

3. S'assurer que les résultats des études environnementales et sociales soient facilement accessibles et qu'ils puissent être examinés immédiatement après l'achèvement des études.

En 1984, les FREE ont permis le financement de 36 études pour une somme totale de 5.4 millions de dollars. En 1983, 37 études avaient été financées de cette manière. Les résultats de 18 études sont en train de faire l'objet de rapports, tandis que ceux de deux autres ont déjà été publiés.

Exécutées conjointement par l'APGTC (Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada) et le Programme des affaires du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord, les études sont financées par des prélèvements effectués auprès de l'industrie du pétrole et du gaz (1.2 million de dollars prélevés sur une période de 30 mois, de 1984 à 1986). Elles touchent une foule de disciplines dans les secteurs des sciences physiques, biologiques et sociales. Voici les principales études sur le terrain entreprises ou effectuées en 1984 :

- Étude du transport des sédiments de fond sur le plateau continental Scotian.

- Étude du phénomène de décapage du fond de la mer de Beaufort par des quilles de glace qui se trouvent sur la face inférieure de la banquise dérivante. Au coût approximatif de 760,000 $ (qui comprend l'affrètement d'un navire), l'étude permettra de recueillir des données ayant une importance cruciale pour la conception de pipelines sous-marins.

- Deux études sur la télédétection d'icebergs au-dessus des Grands Bancs coûtant environ 350,000 $ chacune. La première étude, effectuée au printemps de 1984, visait à évaluer l'efficacité d'un radar monté sur une plate-forme de forage pour la détection de petits icebergs dans une grande diversité de conditions maritimes. La seconde visait à déterminer la performance de deux types

différents de radars aéroportés pour la détection d'icebergs dans diverses conditions maritimes.

- Étude sur le comportement et l'évolution des hydrocarbures dans le milieu marin et sur les différentes mesures de lutte contre les déversements d'hydrocarbures.

- Étude du grave problème que pose la récupération des hydrocarbures déversés en eaux englacées, y compris l'essai en bassin d'une proue spécialement conçue pour l'écumage du pétrole.

- Surveillance des effets, notamment sur les mammifères marins, des opérations pétrolières et gazières en haute mer.

- Autres études, dont une visant à établir l'ordre de priorité qui servira à l'élaboration du programme des études sociales financées par les FREE au cours des prochaines années. Une autre étude vise à améliorer la communication entre les gouvernements, l'industrie de la pêche et les industries pétrolière et gazière. Enfin, une troisième activité consiste à élaborer des études socio-économiques plus appropriées dans le Nord.

Comme l'indique le tableau qui suit, la structure des FREE comprend deux conseils consultatifs (qui se composent des mêmes membres, à l'exception des présidents, et qui se réunissent simultanément), deux bureaux de gestion et dix comités de spécialistes de l'industrie et des gouvernements appelés Comités des études (CE).

Structure actuelle des FREE

Ministre EMR — Office Canada/Nouvelle-Écosse — Office Canada/T.-N. — Ministre AINC

Comité consultatif EMR
présidé par l'APGTC

Comité consultatif AINC
présidé par le PAN

Gestion des FREE
Bureau de l'APGTC

Gestion des FREE
Bureau du PAN

CE

Icebergs
Vagues
Déversements
Décapage par les glaces
Effets biologiques
Sédiments
Études sociales Est
Études sociales Nord
Études sociales Ouest
T.N.-O.

COMMISSION D'ÉNERGIE DU NORD CANADIEN — CENC 1

Objectif

Construire et gérer des installations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et à Field (C.-B.).

Documents habilitants

Loi sur la Commission d'énergie du Nord canadien, Loi sur les forces hydrauliques du Canada

Description

La Commission d'énergie du Nord canadien (CENC) est une société d'État créée en 1948. La Loi sur la Commission d'énergie du Nord canadien (Loi sur la CENC) stipule que la Commission est tenue de faire ses frais chaque année en fixant ses tarifs en conséquence et de financer ses projets entièrement au moyen d'emprunts auprès du gouvernement canadien. Le montant des emprunts s'élève actuellement à 247 millions de dollars. Les tarifs exigés doivent procurer suffisamment de revenus pour couvrir le montant des intérêts à payer sur les investissements, le remboursement du principal étalé sur la durée de vie utile estimée d'un projet, les dépenses de fonctionnement, d'entretien et d'administration et une réserve pour imprévus. Bien que les modifications tarifaires doivent être approuvées par le Conseil du Trésor, il n'y a pas vraiment de mécanismes de réglementation comme ceux qui existent au sud du soixantième parallèle.

La CENC connaît des problèmes financiers et administratifs depuis plusieurs années et a fait l'objet d'une étude par un sous-comité du Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord en 1981-1982 (le "Rapport Penner") ainsi que d'une enquête publique menée par l'Office national de l'énergie (dont le rapport a été publié en août 1983). L'ONE vient juste de terminer une série d'audiences publiques, sur les tarifs d'électricité dans le Nord, qui ont été tenues au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Les points qui devraient ressortir des audiences de l'ONE sont les suivants :

1. structure tarifaire, c'est-à-dire la détermination des zones diesel/hydro, l'équivalence des tarifs, la tarification par tranches dégressives ou progressives, l'interfinancement, etc.;

2. niveaux des tarifs, c'est-à-dire les niveaux des tarifs actuels dans chacune des zones de tarifs (limités à une augmentation de 4 % au maximum pour l'année financière 1985-1986);

3. base des tarifs, c'est-à-dire la valeur des éléments d'actif, les méthodes d'amortissement et les taux, les projets de construction de nouvelles usines;

4. besoins en recettes et répartition des coûts;

5. structure financière, c'est-à-dire le ratio d'endettement, le taux de rendement, etc.;

6. conséquences des subventions directes dans le domaine de l'énergie.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	331	329				
Dépenses de fonct.	72,005	76,063				
Recettes	79,257	81,919				
Subsides*	S/O	S/O	4.1	5.1	5.4	5.7
Subventions/ Contributions (Emprunts)	41.8	20.2	6.5	4.1	1.7	1.7
Immobilisations						

* Subventions fédérales (MAIN) dans le domaine de l'énergie (Aide à la production d'électricité, réduction des tarifs commerciaux d'électricité, subvention au chauffage domiciliaire au mazout)

Problèmes

À cause d'une dette de 247 millions de dollars avec le gouvernement du Canada et de l'application du programme de 6 % et 5 % de la Politique des prix administrés, la CENC éprouve des difficultés financières. Pour se conformer aux dispositions de la Loi sur la CENC, la CENC, qui ne peut cependant compter sur aucune mesure de compensation du gouvernement, doit hausser ses tarifs d'électricité de 80 % au Yukon (aucune augmentation des tarifs n'est nécessaire dans les Territoires du Nord-Ouest), en raison de la nécessité d'augmenter ses recettes pour assurer le service de la dette de 61 millions de dollars contractée à la centrale hydro-électrique n° 4 de Whitehorse. Vu le déclin de l'industrie minière du Yukon, la centrale n° 4 de Whitehorse est maintenant excédentaire, compte tenu des besoins actuels du Yukon.

Divers types de subventions à la consommation ont été instituées dans le Nord. Comme ces subventions devaient expirer le 31 mars 1985, le Cabinet a été saisi d'une décision sur leur maintien.

Observations

En ce qui concerne la tarification, il n'y a aucune disposition prévoyant la réglementation officielle des tarifs de la CENC. Étant donné que la CENC a le monopole de la production d'électricité dans beaucoup de régions du Nord, on conclut facilement à la nécessité d'un processus normal de réglementation dans son cas. Il faudra pour cela modifier la Loi sur la CENC. Entre-temps, un rôle consultatif pourrait être joué soit par les Commissions des services publics des Territoires, soit par l'Office national de l'énergie. Les gens du Nord ont indiqué qu'ils préféraient que les pouvoirs de réglementation soient conférés aux Commissions des services publics des Territoires; cette solution cadre d'ailleurs avec la politique actuelle de décentralisation du gouvernement.

Le Cabinet a été appelé à rendre une décision sur la privatisation ou le transfert de la CENC aux gouvernements des territoires.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Remettre à plus tard toute initiative en attendant les instructions du Cabinet.

2. Examiner les recommandations en matière de tarifs de l'ONE afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux modalités établies de réglementation.

3. Renforcer la nécessité de la privatisation ou la nécessité pour le gouvernement fédéral de se dissocier de la CENC et de se départir de son pouvoir de réglementation en matière de consommation et de production d'électricité dans le Nord. Notons qu'il faudrait assortir cette mesure d'une décision semblable concernant le maintien des subventions fédérales.

ADMINISTRATION DU PIPE-LINE DU NORD

APNC 1

Objectif

Surveiller la planification et la construction du tronçon canadien du gazoduc de la route de l'Alaska par le groupe Foothills.

Document habilitant

Loi sur le pipe-line du Nord

Description

L'Administration du pipe-line du Nord a été créée en 1978 en vue de surveiller la planification et la construction du tronçon canadien du gazoduc de la route de l'Alaska par le groupe Foothills. L'Administration a été conçue pour servir d'agence centralisatrice (ou guichet unique) chargée de rationaliser et d'accélérer le processus d'approbation. À titre d'organisme de réglementation unique, l'Administration doit veiller à l'application des nombreuses lois fédérales régissant la planification et la construction du pipe-line au Canada. Son mandat comprend aussi l'exercice de tous les pouvoirs qui lui sont délégués par l'Office national de l'énergie.

Le mandat de l'Administration consiste à réglementer le projet de façon à maximiser la production d'énergie à bon prix ainsi que les avantages industriels pour les Canadiens, tout en minimisant les répercussions défavorables que pourrait avoir le pipe-line sur le milieu social et l'environnement. Bien que l'Administration constitue une agence centralisatrice de planification, dotée par la loi de nombreux pouvoirs, le Parlement a autorisé la création de deux comités pour surveiller de façon soutenue l'application de la Loi, soit le Comité permanent sur les pipe-lines du Nord de la Chambre des communes et le Comité spécial sur le pipe-line du Nord du Sénat.

Le 1er mai 1982, les sociétés promotrices américaines et canadiennes ont annoncé qu'elles avaient décidé de reporter à 1989 la date d'achèvement du pipe-line. La construction "préalable" des tronçons devant alimenter les états américains de l'Ouest en gaz naturel de l'Alberta est terminée et ces derniers sont en exploitation depuis 1981. Au cours des trois dernières années, l'Administration du pipe-line du Nord a progressivement fermé ses bureaux et diminué son effectif et elle mettra fin à ses activités au cours de l'année financière 1985-1986. La Loi prévoit que l'Administration peut reprendre ses activités s'il est décidé de poursuivre la construction des sections septentrionales du pipe-line en 1989 ou par la suite.

Tous les frais de l'Administration du pipe-line du Nord sont recouvrés de la Foothills Pipe Lines (Yukon) Ltd.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	134	63	30	11	8*	112*
Dépenses de fonct.	6,642	5,414	3,789	1,442	775*	8,779*
Recettes	7,504	5,710	2,981	2,263	S/O	S/O
Subsides						
Immobilisations	48	19	1			

* S'il est décidé de reprendre les travaux de construction.

Problèmes

Les entreprises du secteur privé, notamment celles qui mettent sur pied des projets d'exploitation des ressources énergétiques et autres, ont fréquemment demandé au gouvernement de créer un organisme central ou guichet unique qui les aiderait à obtenir toutes les approbations requises en vertu des règlements. En théorie, cette formule semble logique mais, en pratique, elle a posé de nombreux problèmes tant pour les entreprises que pour le gouvernement. Ces problèmes sont examinés plus à fond dans le document ci-joint.

À titre d'agence centralisatrice, l'Administration du pipe-line du Nord détenait les pouvoirs exécutoires en matière de réglementation. En outre, elle est et était autorisée à se prononcer sur une vaste gamme de questions touchant notamment les plans et devis, et les aspects socio-économiques et écologiques du projet, par exemple, les occasions d'affaires locales, l'égalité d'accès à l'emploi, la formation des autochtones et des femmes, l'indemnisation des propriétaires, les répercussions sur l'environnement et la sauvegarde des traditions autochtones. L'intervention de l'Administration du pipe-line du Nord dans les activités du secteur privé était donc beaucoup plus étendue que ne le suppose habituellement la construction d'un pipe-line, notamment dans les régions plus développées du pays.

De façon générale, le secteur privé est mécontent du concept de guichet unique tel qu'il a été appliqué par l'Administration du pipe-line du Nord parce qu'il juge qu'il y a eu surréglementation d'un projet de construction qui ne présentait rien d'extraordinaire. Toutefois, les membres de l'industrie ont admis que les mesures spéciales qui ont été prises étaient probablement justifiées en raison des caractéristiques particulières du Nord sur le plan physique, culturel et économique. Quoi qu'il en soit, le secteur privé ne désire pas revivre l'expérience, même dans le cas de projets d'envergure tels que celui de la construction proposée du gazoduc Polar Gas.

Observations

Le coût total des activités de l'Administration du pipe-line du Nord, depuis sa création, sera de plus de 37 millions de dollars, dont une partie importante sera recouvrée de la Foothills. Ce montant est jugé excessif par l'équipe étant donné qu'une bonne partie du pipe-line n'a pas été achevée et qu'il aurait été possible de réglementer la construction des tronçons terminés à une fraction du prix.

En dépit des aspects complexes et des difficultés que suppose un projet de cette envergure, il conviendrait de créer un organisme de réglementation moins puissant que l'Administration du pipe-line du Nord s'il était question de poursuivre le projet de construction du gazoduc de la route de l'Alaska.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Ne prendre aucune mesure pour l'instant, étant donné que l'Administration du pipe-line du Nord a, à toutes fins pratiques, mis fin à ses activités.

2. Abroger la Loi sur le pipe-line du Nord pour éviter que l'Administration ne reprenne ses activités dans le futur.

3. Envisager des mécanismes de coordination moins rigoureux et à caractère exceptionnel en vue de la réglementation des projets.

4. Abandonner le concept d'un guichet unique; permettre à tous les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux de conserver leurs compétences habituelles.

SITUATION

Le principe du "guichet unique" dans la réglementation

Introduction

De toutes les propositions et de toutes les recommandations mises de l'avant pour éliminer les doubles emplois et les chevauchements de divers règlements et pour enrayer la confusion entourant les secteurs de compétence, c'est le principe du "guichet unique" qui a été le plus souvent invoqué de façon enthousiaste. Sa logique et sa simplicité plaisent à l'industrie et aux autres entités réglementées qui, pour des motifs défendables d'efficacité et de coût, préfèrent, en matière d'approbation, faire affaire avec un seul organisme au lieu d'un grand nombre. Il se peut que le principe du guichet unique emballe également les législateurs du gouvernement qui ont aussi pour objectifs l'efficacité et la rentabilité. (Toutefois, rares sont les organisations bureaucratiques qui renoncent volontiers à leurs pouvoirs de réglementation au profit d'une autre.) Enfin, le public et les groupes d'intérêt public sont partagés à ce sujet.

Le présent document expose les grandes lignes de certains des points forts et des points faibles du principe du "guichet unique" que plusieurs voudraient appliquer à la réglementation. De nombreux exemples sont tirés, en fait d'approbation et de réglementation, des projets entrepris dans le nord du Canada parce que c'est dans cette région que l'idée en a été le plus souvent invoquée.

Certaines préoccupations de l'industrie

L'industrie a souvent manifesté son désir d'appliquer le principe du guichet unique à la réglementation :

> "... Il serait souhaitable d'aborder la réglementation au moyen d'un guichet unique; à notre avis, l'APGTC constitue un pas dans la bonne direction dont on pourrait s'inspirer pour rationaliser l'ensemble du processus de réglementation."

Devant de nombreux conseils, comités et autres représentants des secteurs public et privé, l'industrie s'est dite frustrée d'avoir à faire approuver plusieurs fois les projets qu'elle veut réaliser, puis, par la suite, d'avoir à subir les interventions de divers groupes de contrôleurs et d'inspecteurs. Lorsque plusieurs organismes de réglementation exigent de grandes quantités d'information et qu'ils effectuent tous leurs propres études publiques, l'industrie est d'avis que le processus gouvernemental d'évaluation et d'examen devient inutile, extrêmement coûteux et fait souvent double emploi. Par exemple, au cours des années 80, la mise en valeur du champ pétrolifère de Norman Wells et la

construction de l'oléoduc ont donné lieu à des examens distincts effectués par la Commission d'évaluation et d'examen environnementaux, l'Office national de l'énergie et l'Office des eaux des territoires du Nord-Ouest.

Même s'il n'est pas nécessaire de les soumettre officiellement au processus de l'examen public, les projets de moindre envergure peuvent avoir à surmonter de nombreux obstacles. Par exemple, il se peut qu'une société minière désirant exploiter une propriété dans les Territoires du Nord-Ouest doive faire approuver son projet par plusieurs ministères du gouvernement fédéral et des territoires et se soumettre aux examens ou aux évaluations de divers comités coordinateurs ou consultatifs avant d'obtenir les permis et les licences nécessaires. Depuis quelque temps, on a tendance à ajouter à ces examens l'obligation de consulter les collectivités locales, les regroupements d'autochtones ou certaines bandes. Des entreprises, grandes et petites, ont constaté que ces contraintes de nature non réglementaire étaient aussi coûteuses et aussi fastidieuses que les contraintes de nature strictement réglementaire.

Réaction du gouvernement

Le gouvernement fédéral reconnaît depuis longtemps l'importance de trouver des moyens rapides de coordonner, d'approuver et de contrôler les projets ou activités relevant de plus d'une compétence. Il a fait l'expérience de nombreux mécanismes et de nombreuses structures, allant des entités informelles sans pouvoirs juridiques à des organismes puissants et bien établis, comme l'Administration du pipe-line du Nord (APN).

Au niveau informel, le mécanisme habituel est le "comité consultatif". Un grand nombre ont été mis sur pied pour le nord du Canada : le Comité régional d'examen en matière d'environnement, le Comité consultatif des eaux arctiques, le Comité consultatif de l'utilisation des terres, le Comité consultatif régional des rejets en mer, le Comité interministériel d'étude de l'environnement, le Comité d'examen de la politique de l'APGTC, le Comité supérieur de la politique de mise en valeur des ressources du Nord et le défunt Comité consultatif sur la mise en valeur du Nord. Tous ces comités et de nombreux autres poursuivent un même but : inciter le gouvernement fédéral et les territoires à se concerter et à se doter d'une banque commune de données pour évaluer et autoriser les projets. Ces comités sont formés de fonctionnaires allant des cadres intermédiaires aux sous-ministres. De nombreux comités consultatifs souffrent du phénomène de la délégation au niveau inférieur, car les hauts fonctionnaires préfèrent souvent se consacrer à des tâches plus exigeantes et plus intéressantes, ce qui fait que les comités consultatifs perdent ainsi beaucoup d'importance (sans toutefois nécessairement disparaître complètement).

Le gouvernement crée aussi des bureaux de coordination. En 1983, le Comité sénatorial spécial sur le pipe-line du Nord (le Comité Hastings) recommandait d'affecter, à chaque projet énergétique important et à titre d'essai pour en évaluer la pertinence, un coordonnateur fédéral qui relèverait d'un ministre délégué. Il avait échoué dans le cas d'un Bureau de la mer de Beaufort parce que ses pouvoirs étaient trop limités. Dans le cas du projet de Norman Wells, il avait confié à un haut fonctionnaire le mandat de faciliter les activités du gouvernement fédéral et des territoires et de les coordonner avec celles des bailleurs de fonds du projet (Imperial Oil et Interprovincial Pipelines Limited). L'expérience de coordination du projet de Norman Wells, qui a procédé par "exceptions" (au lieu d'adopter une approche uniforme dans tous les cas), a connu un succès mitigé à cause de ses pouvoirs limités, de sa mise sur pied tardive (survenue après l'étape d'approbation du projet), des pouvoirs limités du coordonnateur et parce qu'il a dû rivaliser ou du moins coexister avec d'autres mécanismes à "guichet unique" créés par l'administration territoriale (c.-à-d. l'association de la région touchée par les répercussions de l'exploitation).

Dans son rapport définitif de 1984, la Commission d'évaluation et d'examen environnementaux dans la mer de Beaufort estimait que le Bureau de coordination de la mer de Beaufort et du delta du Mackenzie devrait détenir davantage de pouvoirs et que le coordonnateur devrait être un sous-ministre qui, sans pouvoir réglementer leurs activités, serait à la disposition des groupes fédéraux, territoriaux, locaux et industriels associés aux projets de développement. Les recommandations de la CEEE dans la mer de Beaufort n'ont pas encore été appliquées, mais on y reconnaît la nécessité, pour qu'un guichet unique soit efficace, de reporter les pouvoirs à un niveau plus élevé.

Les textes de loi constituent le pouvoir ultime; le gouvernement s'en est servi pour réglementer la planification et la construction du gazoduc de la route de l'Alaska par l'Administration du pipe-line du Nord. Cette "solution" est apparue à la suite de l'Enquête sur le pipe-line de la Vallée du Mackenzie (Commission Berger) et de l'expérience malheureuse des Américains lorsqu'ils ont construit le Trans-Alaska Oil Pipeline. L'APN représentait un guichet unique puissant dont les pouvoirs ne se limitaient pas aux plans et à l'ingénierie, mais englobaient les préoccupations d'ordre socio-économique, environnemental et politique des collectivités et des régions touchées. De par la loi, l'APN supplantait les pouvoirs de réglementation de tous les ministères et organismes fédéraux, y compris ceux de l'Office national de l'énergie, dont relevait la construction des pipe-lines. Tout compte fait, l'APN s'est acquittée de sa tâche, mais le bailleur de fonds du projet a dû supporter des coûts considérables. Dans l'ensemble, le secteur privé considère l'expérience de l'APN comme étant une intervention inutilement accablante dans un secteur d'activité qui avait toujours fonctionné

(du moins dans le sud du Canada) sans le joug d'une réglementation abusive. Devrait-on répéter l'expérience de l'APN pour d'autres mégaprojets? Il est permis d'en douter.

Lorsqu'on parle de guichet unique, il ne faut pas oublier l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC). Créée en 1981, non pas par une loi, mais par l'adoption d'une politique et à la suite de la signature d'un protocole d'entente, l'APGTC représentait un guichet unique que le gouvernement fédéral mettait à la disposition de l'industrie pétrolière et gazière faisant affaire sur les Terres du Canada et qui devait servir à régler les questions d'affectation, de production et de conservation des ressources, ainsi que d'autres problèmes environnementaux et régionaux d'ordre socio-économique. Bien que l'espace dont nous disposons ici ne nous permette pas d'approfondir les avantages et les difficultés de l'APGTC, cette dernière ne semble pas avoir rempli son mandat. Bien que la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, son règlement d'application et d'autres textes réglementaires lui confèrent d'énormes pouvoirs, l'APGTC n'a pas pris sur son compte les attributions des autres ministères intéressés, par exemple, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministère des Pêches et Océans et le ministère de l'Environnement. Elle ne représentait donc qu'un intervenant de plus avec lequel l'industrie devait composer.

Disons, pour terminer, que le gouvernement a fait beaucoup d'efforts pour instaurer le principe du guichet unique et pour le rendre viable. Exception faite du cas particulier de l'APN, tous ces efforts ne lui ont pas permis d'atteindre son objectif d'un service unique en matière de réglementation. Même dans le cas de l'APN, la formule du guichet unique ne semble pas avoir été entièrement satisfaisante, du moins aux yeux de l'industrie.

L'intérêt public

Dans la mesure où divers groupes et diverses associations peuvent représenter les intérêts du public, ils ne semblent pas s'entendre pour dire s'il serait utile ou souhaitable d'avoir des organismes servant de guichet unique. Le Comité canadien des ressources arctiques, pour ne mentionner qu'un de ces groupes d'intérêt, s'inquiète, comme l'industrie, de ce que le processus décisionnel qui préside aux évaluations environnementales et à la réglementation de l'environnement est lourd, coûteux, peu probant et long (CCRA, Northern Perspectives (12(1):3). S'il en existait un, le guichet unique permettrait au moins de simplifier les démarches entreprises pour faire appuyer certains changements et certains objectifs et de les rendre moins coûteuses. Par contre, si le guichet unique devenait un organisme chargé de promouvoir ou de favoriser un objectif précis (par exemple le développement, que recherche

avant tout l'APGTC), il semblerait alors préférable de ne pas outrepasser les pouvoirs d'autres ministères ou organismes (comme le BFEEE, le ministère de l'Environnement, le ministère des Pêches et Océans, les associations autochtones et les administrations territoriales). Une gamme diversifiée de décideurs et d'organismes se prêterait mieux à l'équilibre entre la défense des intérêts et le pouvoir que la formule du guichet unique.

Conclusions du Groupe d'étude

1. Il est simpliste de penser que le principe du "guichet unique" soit la solution à tous les problèmes de nature réglementaire. Ses objectifs, les pouvoirs qui l'accompagnent, ses effets et ses coûts et avantages requièrent une analyse approfondie.

2. Il existe un rapport direct entre le degré de pouvoir du "guichet unique" et son efficacité.

3. Certains projets particuliers de développement ont poussé le gouvernement à adopter des lois et des règlements particuliers. Les difficultés que des entrepreneurs et des organismes gouvernementaux ont éprouvées à cause de certains projets et de la réglementation en vigueur ont engendré la formulation de règlements additionnels. On ne réussira pas à démêler l'écheveau de lois et de règlements qui en a résulté en créant un organisme servant de guichet unique; une réforme en profondeur des lois et des règlements s'impose avant tout.

4. Les guichets uniques peuvent prendre plusieurs formes et porter sur :

   a) des projets précis, par exemple, un gazoduc;

   b) des régions précises (la mer de Beaufort);

   c) des domaines précis (l'environnement, l'énergie (par exemple, l'ONE), le domaine socio-économique et ainsi de suite).

Les guichets uniques pourraient permettre d'apporter une réforme aux domaines qu'ils visent.

Par exemple, même si le secteur de l'environnement comprend plusieurs intervenants, on pourrait confier à un seul organisme la responsabilité de la réglementation dans ce domaine.

ANNEXE I

GESTION DES EAUX DU NORD : LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
1. Loi sur les eaux intérieures du Nord			
Règlement sur les eaux intérieures du Nord	Permis d'utilisation de l'eau	MAINC - Office territorial des eaux	Office des eaux du territoire du Yukon Office des eaux des territoires du Nord-Ouest Comité régional d'examen en matière d'environnement (MAINC) Comité consultatif technique de l'Office des eaux des T.N.-O
2. Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques			
Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires	Réglemente l'évacuation des déchets par les navires et la navigation dans les eaux arctiques, les normes pour la conception, la construction, les machines, le matériel et l'exploitation des navires.	Transports Canada - Garde côtière canadienne	Comité consultatif des eaux arctiques (MAINC) Comité consultatif environnemental (Environnement) Autorité de contrôle arctique (TC)
Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques	Examine et approuve les plans et les spécifications des installations qui pourraient être une source de pollution des eaux arctiques.	MAINC - Directeur régional des ressources hydrauliques EMR - Baie et détroit d'Hudson	
Décret sur les zones de contrôle de la sécurité de la navigation		Transports Canada	

Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
3. Loi sur les pêcheries			
Règlements : - Règlement sur la protection du bélouga - Règlement sur la protection de la santé des poissons - Règlement sur l'enlèvement des obstructions au passage du poisson - Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux - Règlement sur la protection des narvals - Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest - Règlement sur la protection des morses - Règlement de pêche du territoire du Yukon - Décret sur l'enlèvement du gravier dans le territoire du Yukon	Permis de pêche Examine et approuve les plans et les spécifications des ouvrages qui pourraient nuire aux poissons ou endommager l'habitat des poissons.	Pêches et Océans Canada - Institut des eaux douces (Winnipeg) pour les T.N.-O. - Région du Pacifique, MPO, pour le Yukon	Offices des eaux des territoires Comité consultatif des eaux arctiques (MAINC) Comité aviseur des rejets en mer (Environnement) Comité régional d'examen environnemental (MAINC) Comité consultatif environnemental sur le transport maritime en milieu arctique (Environnement)
4. Loi sur l'immersion de déchets en mer			
Règlement sur l'immersion de déchets en mer	Permis d'immersion des déchets en mer	Environnement Canada - Service de la protection de l'environnement	Comité aviseur des rejets en mer (Environnement) Comité consultatif des eaux arctiques Offices des eaux des territoires

Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
5. Loi sur la marine marchande du Canada			
Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures	Normes de chargement et de déchargement des navires accostés; mise à jour obligatoire des déversements	Transports Canada	
Règlement sur les substances polluantes	Empêche l'évacuation des matériaux toxiques et bioaccumulatifs pour la vie marine; signale de façon obligatoire les déversements.		
6. Loi sur les ressources en eaux du Canada			
	Conseille ou approuve les plans d'urgence des entreprises; coopère avec l'industrie dans la lutte contre les déversements.	Transports Canada	
7. Loi sur les forces hydrauliques du Canada			
Règlement sur les forces hydrauliques du Canada	S'applique aux projets hydro-électriques sur les terres fédérales de la Couronne.	MAINC	
	Au nord du 60^{e} parallèle, ne s'applique plus pour les nouveaux projets; voir la Loi sur les eaux intérieures du Nord.		

	Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
8.	**Loi sur le pétrole et le gaz du Canada**			
	Règlement concernant le forage des puits de pétrole et de gaz au Canada	Établit les conditions d'approbation des programmes de forage et l'autorité de forer un puits; réglemente les exigences environnementales, etc.	MAINC - Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada (APGTC) (au nord du 60e parallèle)	APGTC - Comité de révision de la politique C-NIRB Northern Benefits Committee
	Règlement sur la production de pétrole et de gaz au Canada	Établit les conditions en matière de conservation, d'environnement, d'activités et de sécurité, etc.		
	Règlement sur les études géophysiques des gisements de pétrole et de gaz naturel au Canada			
	Règlement sur les oléoducs et gazoducs au Canada	Établit les règlements pour la construction et l'exploitation des pipe-lines.		
	Règlement sur les ouvrages pétroliers et gaziers au Canada			
	Règlement sur le pétrole et le gaz du Canada - Plongée	Régit les activités de plongée.		
	Règlement sur les droits sur le pétrole et le gaz du Canada			
	Règlement sur les opérations sur le pétrole et le gaz du Canada	Voit à ce que les déversements de pétrole soient rapportés, etc.		
	Règlement sur les régions visées par le fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement.	Régit le financement et l'administration du fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement.		Conseils consultatifs du fonds renouvelable pour l'étude de l'environnement

Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
9. Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz			
	Accorde des permis et des autorisations d'exploitation, de mise en valeur et de gestion de la production du pétrole et du gaz sur les terres du Canada; régit la transformation et le transport ainsi que la pollution offshore.	MAINC (APGTC) (au nord du 60e parallèle)	Comité principal de politique de mise en valeur des ressources du Nord (MAINC) Comité sur les avantages industriels et régionaux des mégaprojets (MEIR) AGPCT - Comité de révision de la politique Comité interministériel d'étude de l'environnement (MAINC) Northern Benefits Committee (MAINC)
10. Loi sur les terres territoriales			
	Réserve à la Couronne les lits des lacs, des rivières et des ruisseaux et une bande de 100 pieds de chaque côté des ruisseaux navigables, sur les bords des lacs et sur les côtes.	MAINC	Comité consultatif de l'utilisation des terres (MAINC)
Règlement territorial sur le dragage	Contrats de dragage	MAINC	Office des eaux du territoire Northern Benefits Committee (MAINC) Commission d'énergie du Nord canadien - Approvisionnement en électricité
11. Loi sur les ports et jetées de l'État			
	Réglemente le contrôle et la gestion des ports et des jetées publics.	Transports Canada	TERMPOL - Comité de coordination

Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
12. Loi nationale sur les transports			
	Réglemente les transporteurs "pour compte d'autrui" sur l'eau et leur délivre des permis.	Commission canadienne des transports	
13. Loi sur la protection des eaux navigables			
Règlement sur les ponts des eaux navigables Règlement sur les ouvrages construits dans les eaux navigables Règlement sur les câbles de bac	Réglemente l'approbation des ouvrages construits dans des eaux navigables.	Transports Canada	Office des eaux du territoire RERC RODAC TERMPOL - Comité de coordination
14. Loi sur la Commission d'énergie du Nord canadien			
Règlement sur la Commission d'énergie du Nord canadien	Assure la production d'hydro-électricité au Yukon et dans les T.N.-O.	Commission d'énergie du Nord canadien	Office des eaux du territoire du Yukon Office des eaux des T.N.-O. IERC RERC
15. Loi sur l'Office national de l'énergie			
	Réglemente le transport des hydrocarbures.	ONE	

Loi/Programme	Document habilitant/Norme	Ministère ou organisme responsable	Comités, offices, etc.
16. Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon			
	Administre les droits miniers, la perception des redevances, les exigences en matière de rendement du travail et de permis au sujet de l'extraction de l'or au Yukon. Les dispositions relatives aux eaux ont été englobées dans la Loi sur les eaux intérieures du Nord, 1970.	MAINC	Office des eaux du territoire du Yukon Comité mixte sur la R et D en matière d'extraction de l'or
17. Loi sur les concessions de terres publiques			
Règlement sur la concession et la location à bail de terres publiques	Entente sur les modes d'occupation des terres au large des côtes	MAINC	
Règlement sur les minéraux des terres publiques	Permis de dragage au large des côtes	MAINC	

APERÇU

Programmes du ministère de la Justice

Le Groupe d'étude a analysé les cinq programmes suivants :

CRD 1	Commission de réforme du droit
Justice/RDA	Projet de réforme du droit administratif
BCPJ	Bureau du conseil privé (Justice)
JUST 18	Commission de révision des lois
JUST/DROLF	Projet sur la décriminalisation et le renforcement de l'observance des lois fédérales.

Bien que ces cinq programmes n'exercent pas directement de pouvoir réglementaire, ils jouent tous un rôle important dans le maintien ou l'amélioration de la qualité des lois, des règlements et du système de réglementation en général. Chacun soulève des questions particulières, qui sont exposées dans leurs profils respectifs. Ces programmes présentent néanmoins des traits communs : dans bien des cas, leurs activités paraissent recouper, ne serait-ce qu'en partie, celles d'autres programmes; ils éprouvent des problèmes de productivité ou de retards; il y a peu de coordination entre leurs activités ou leurs plans de travail. En revanche, chacun de ces programmes est investi d'une mission dont l'utilité ne fait aucun doute, ce qui laisse l'impression que bon nombre des problèmes soulevés pourraient être résolus grâce à une coordination plus efficace et, dans certains cas, à une meilleure gestion.

Il n'est pas facile de mesurer la productivité des chercheurs, surtout des chercheurs juridiques. Le Groupe d'étude suggère quand même que l'on s'efforce de mettre au point des indicateurs de rendement afin de mieux mesurer et stimuler la productivité au sein de certains de ces programmes.

Lors de l'examen de ces programmes et de certaines activités du ministère du Solliciteur général, le Groupe d'étude a été profondément étonné de découvrir un problème tout à fait imprévu, soit celui de l'existence de graves ambiguïtés, d'empiétements et d'une certaine confusion entre les fonctions d'élaboration des politiques de la Justice et celles du Solliciteur général. Le Groupe d'étude se voit en effet dans l'impossibilité de dire avec précision quelles sont les attributions respectives de ces deux ministères en la matière. Cela entraîne inévitablement des problèmes de double emploi, d'inobservation et de gaspillage. Pour ne prendre qu'un exemple, il existe au ministère du Solliciteur général un projet d'examen de l'application des lois fédérales, le projet FLEUR, qui ressemble beaucoup au JUST/DROLF. Lorsque le Groupe d'étude a appris l'existence du projet FLEUR, il était trop tard pour l'analyser à fond, mais cela donne à croire que le

problème d'empiétement constaté au sein au ministère de la Justice existe aussi au niveau interministériel.

Aussi le Groupe d'étude suggère-t-il d'entreprendre un examen des attributions respectives du ministère de la Justice et du ministère du Solliciteur général en matière d'élaboration des politiques, afin de définir les moyens d'en arriver à une rationalisation et à une simplification du domaine considéré.

LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT

CRD 1

Objectif

Étudier d'une façon permanente les lois et autres règles de droit qui constituent le droit du Canada, en vue de faire des propositions pour les améliorer, les moderniser et les réformer.

Document habilitant

Loi sur la Commission de réforme du droit du Canada

Description

La Commission de réforme du droit (CRD) effectue des recherches de nature juridique; elle organise des discussions et des audiences en vue de connaître le point de vue de groupements et de citoyens intéressés. Les ministères, directions et organismes du gouvernement sont tenus de lui fournir les renseignements, les conseils et l'aide dont elle peut avoir besoin pour bien s'acquitter de son mandat.

Les travaux de recherche de la Commission portent sur quatre domaines :

1. Les règles de fond du droit pénal

   Le principal objectif de cette section de recherche consiste dans l'élaboration d'un nouveau code pénal canadien.

2. La procédure pénale

   L'objectif à long terme de cette section de recherche consiste dans l'élaboration d'un code de procédure pénale rassemblant toutes les règles applicables aux quatre grands domaines suivants : les catégories d'infractions, les pouvoirs de la police, les mesures préalables au procès et, enfin, le déroulement du procès et l'exercice des voies de recours.

3. La protection de la vie

   Cette section a pour mission de préciser les forces et les faiblesses de l'outil que constitue le droit pénal au chapitre de la lutte contre la pollution en matière d'environnement, de milieu de travail et de produits de consommation.

4. Le droit administratif

Cette section de recherche est chargée de mieux faire comprendre les liens qui unissent le droit et l'administration. À cet égard, la Commission concentre actuellement ses efforts sur trois domaines : les organismes administratifs autonomes, la mise en application des programmes administratifs et le statut spécial de la Couronne fédérale.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	44	45	44	47		
Dépenses de fonct.						
- Traitements	1,455	1,573	1,677	1,777		
- F & E	2,600	3,173	3,317	3,205		
- Autres dép.						
Recouvr. des frais						
Subsides						
Immobilisations	28	31	14	67		

Problèmes

Il est difficile d'estimer le temps requis pour mener à terme les travaux de recherche, ce qui pose des problèmes en matière de prévisions budgétaires.

Secteur privé

- La CRD a effectué un travail très utile, notamment ces dernières années, dans le domaine du droit pénal.
- Lorsqu'elle étudie un problème, elle consacre toutefois trop de temps à des questions insignifiantes.
- Il est arrivé à maintes reprises que des textes ne soient pas publiés et que leurs auteurs menacent la Commission de poursuites judiciaires. Au moment de la publication, les textes n'étaient plus à jour.
- On a consacré trop de temps au Document de travail 25 (l'élaboration de celui-ci a débuté en 1978).
- La publication de certains rapports n'est pas justifiée au regard de leur qualité et des coûts que cela entraîne.
- Les chargés de recherche ne sont pas efficaces; il faudrait les presser et leur imposer des échéances ou des sanctions pour accroître leur productivité.
- La Commission devrait consulter les travaux des commissions provinciales de réforme du droit.

- La Commission devrait consulter tous les secteurs que ses études peuvent concerner, et non pas seulement les milieux universitaires.
- Le ministère de la Justice travaille lui aussi à la réforme du droit pénal : les deux organismes poursuivent le même objectif et consultent les mêmes personnes.

Observations

Lors d'une vérification effectuée en 1982, le ministère des Approvisionnements et Services a fait les constatations suivantes :

1. Aucun objectif mesurable n'ayant été fixé dans les programmes de recherche, il est difficile de déterminer si les travaux répondent aux attentes ou encore si le champ et le but des recherches ont été modifiés ou devraient l'être.

2. On ne fixe pas d'objectifs individuels aux chargés de recherche, en vue de la planification des besoins futurs en matière de ressources humaines.

3. Il est impossible de mesurer l'utilité des rapports pour les "destinataires".

4. Il faudrait instituer à tous les niveaux des mécanismes de fixation des objectifs assortis de mécanismes de contrôle adéquats.

5. En 1983, la CRD a publié 4 rapports au Parlement, 5 documents de travail et 2 documents d'étude. Pendant les 14 années de son existence, elle a publié 24 rapports au Parlement, 39 documents de travail et 67 documents d'étude. Par rapport aux coûts, il ne s'agit pas là d'une production élevée.

6. Bien que le Bureau des services de vérification ait recommandé l'élaboration de plans de fonctionnement détaillés comprenant notamment des objectifs mesurables et des échéances précises pour toutes les sections de recherche, l'efficacité ne semble pas avoir augmenté à cet égard.

7. Il existe un certain recoupement entre les travaux effectués par deux sections de recherche de la CRD (droit administratif et protection de la vie). En outre, les recherches de la Commission, d'une part, et, d'autre part, celles du projet de réforme du droit administratif et du projet sur l'observance des lois fédérales, qui relèvent tous deux du ministère de la Justice, semblent empiéter les unes sur les autres. Les trois équipes étudient le fonctionnement des organismes de réglementation et des organismes administratifs, ainsi que l'observation des lois et règlements. Le manque de

coordination et de collaboration sur le plan de la recherche a nui à l'efficacité de la réforme du droit en ces domaines.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Maintenir la CRD.

2. Supprimer la CRD.

3. Procéder à des réformes destinées à accroître la productivité de la CRD et à réduire les empiétements sur les travaux d'autres équipes gouvernementales.

4. Privatiser : il s'agirait en l'occurrence d'accorder des subventions de recherche à des universitaires ou à des spécialistes du secteur privé.

5. Donner à la CRD un programme de recherche qui soit directement relié aux besoins du gouvernement.

LA RÉFORME DU DROIT ADMINISTRATIF

Justice/RDA

Objectif

Concevoir et promouvoir, au sein du ministère fédéral de la Justice, la réforme du droit administratif et de la réglementation.

Documents habilitants

Loi sur les textes réglementaires
Loi sur la responsabilité de la Couronne
Loi sur la Cour fédérale

Description

Le Projet de réforme du droit administratif poursuit les cinq objectifs suivants :

1. Améliorer les mécanismes d'élaboration et de révision des textes réglementaires, tant sur le plan des relations entre le gouvernement et le secteur privé que sur celui des relations entre les différents services gouvernementaux.

2. Simplifier les mécanismes d'appel en droit administratif, en utilisant comme projet-pilote une étude visant à examiner les possibilités de rationalisation des tribunaux d'appel en matière de prestations sociales, tant dans le secteur civil que dans celui des anciens combattants.

3. Étudier le statut actuel de la Couronne fédérale en ce qui concerne sa responsabilité, ses pouvoirs et ses privilèges, ainsi que les prérogatives royales qui lui restent, et corriger les lacunes des lois régissant les relations entre la Couronne et les citoyens.

4. Élaborer des directives ou dispositions législatives uniformes et d'application obligatoire pour préciser les règles de procédure des organismes administratifs fédéraux.

5. Voir s'il serait souhaitable d'instituer un organisme consultatif en matière d'administration, ou de quelconques mécanismes de coordination au sein du gouvernement, afin d'aider et d'inciter les fonctionnaires, d'une façon permanente, à réaliser des réformes de nature juridique en ce qui a trait aux institutions administratives, à leurs pratiques et à leurs règles de procédure.

Ressources

	83-84	84-85	85-86
Années-personnes	3	1	1
Dépenses de fonctionnement	324,981	279,752	177,273

Observations

1. Ce projet prendra fin en mars 1986. Certaines de ses tâches seront alors prises en charge par la Direction du droit public du ministère.

2. La section de recherche en droit administratif de la Commission de réforme du droit du Canada effectue quant à elle des recherches dans les domaines suivants :

   a. la création d'un conseil consultatif sur l'administration publique
   b. les organismes et programmes administratifs
   c. le statut de la Couronne

Bien que des voies non officielles permettent au PRDA et à la CRD de se communiquer les résultats de leurs recherches, il n'est pas certain que les attributions de chacun des deux organismes aient été établies clairement de façon à réduire les empiétements et les doubles emplois. Une meilleure coordination des travaux de recherche ne pourrait que faciliter et accélérer la réforme du droit.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Abandonner le projet et confier les responsabilités de celui-ci à la Direction du droit public du ministère de la Justice, qui devrait en absorber les coûts à même les crédits dont elle dispose déjà.

2. Confier à la CRD les tâches accomplies à l'heure actuelle par le projet.

3. Ne rien changer à la situation actuelle jusqu'à la fin du projet, en mars 1986.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ (JUSTICE) BCPJ

Objectif

1. S'acquitter des obligations mises à la charge du sous-ministre de la Justice par la Loi sur les textes réglementaires.

2. Agir à titre de conseiller juridique auprès des autorités du Bureau du Conseil privé.

3. Rédiger les proclamations, commissions et autres textes publiés sous le grand sceau, y compris les textes relatifs à la nomination des juges.

Description

Cette section doit accomplir les tâches que confie au sous-ministre de la Justice la Loi sur les textes réglementaires. À ce titre, elle doit examiner tous les projets de règlement pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences établies par la loi en question. Elle donne des conseils sur la façon de corriger les problèmes et les ambiguïtés juridiques, les incompatibilités et les erreurs de forme relevées dans les projets de règlement.

Elle doit aussi s'assurer que les règlements ne contreviennent pas à la Charte canadienne des droits et libertés ni au Pacte international relatif aux droits civils et politiques; elle examine en outre tous les textes réglementaires qui doivent être publiés dans la partie II de la Gazette du Canada.

Les avocats de cette section sont les conseillers juridiques des autorités du Bureau du Conseil privé, et plus spécialement du greffier adjoint du Conseil privé. La section s'occupe de la rédaction des proclamations, commissions et autres textes publiés sous le grand sceau, y compris les textes relatifs à la nomination des juges.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	21	22	26			
Dépenses de fonct.						
- Traitements	189,000	710,000	794,000			
- F & E	7,000	30,000	90,000			
- Autres dép.						
Recouvr. des frais						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

1. Lenteur excessive, manque de spécialisation.

Autres ministères

1. Le Bureau est vivement critiqué pour ses retards dans l'exécution de son travail ainsi que pour le caractère inadéquat des services que rend un personnel relativement inexpérimenté.

2. À cause de ces retards, les ministères et les organismes font parfois appel à des mesures administratives pour atteindre des objectifs normalement poursuivis par voie de règlement.

3. Le Bureau constitue un des principaux points d'engorgement du système réglementaire fédéral.

Observations

Le sous-ministre de la Justice est déterminé à procéder à une réforme importante en vue d'améliorer les méthodes de travail du Bureau et d'éliminer les retards chroniques de celui-ci. Un plan d'action a été élaboré et sa mise en oeuvre est déjà assez avancée. Mais l'un des plus graves problèmes auxquels on se heurte est celui de la nécessité pour le Bureau d'obtenir des ressources additionnelles et de meilleurs locaux.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures qui suivent :

1. Dissoudre la section en cause et confier aux avocats de chaque ministère le soin de s'assurer du respect des exigences de la Loi sur les textes réglementaires.

2. Conserver la structure actuelle, avec obligation toutefois de rendre compte du progrès des réformes internes entreprises.

3. Confier les tâches actuellement dévolues à cette section à un service des affaires réglementaires qui aurait pour mandat d'étudier les aspects juridiques, économiques, sociaux et autres de la gestion du système de réglementation, et relèverait d'un ministre précis.

Objectif

S'assurer que les lois et les règlements d'intérêt public et général sont régulièrement révisés ou codifiés, conformément aux exigences de la Loi sur la révision des lois.

Document habilitant

Loi sur la révision des lois

Description

Une révision des lois est actuellement en cours. Les lois sont réparties en catégories, selon le sujet, afin d'être révisées ou codifiées. Toutes les modifications ou corrections sont apportées par les avocats et les réviseurs de la Commission, pour être ensuite soumises aux membres de la Commission ou aux contentieux des ministères, afin d'obtenir leurs observations. La version révisée finale des lois est enfin envoyée au Conseil canadien de la documentation juridique, qui en publie des répertoires.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	13 10/12	13 8/12	14 1/2	14	8	8
Dépenses de fonct.						
- Traitements	469,545	478,157	543,861	654,619	368,928	368,928
- F & E	6,064	176,768*	625,000*	1,513,045*	327,402	4,045
- Autres dép.						
Recouvr. des frais						
Subsides						
Immobilisations						

* L'augmentation des F&E est due à la préparation de répertoires et aux frais d'impression.

Problèmes

1. Selon le ministère, le retard de la révision doit avant tout être attribué à l'informatisation du système.

2. La révision accuse un net retard. En effet, la dernière codification des lois fédérales remonte à 1970. Un tel intervalle de quinze ans témoigne soit d'une mauvaise planification, soit d'une faible productivité.

Observations

1. Ce programme est essentiel, puisqu'une codification à jour des lois et des règlements est indispensable pour que les citoyens aient la possibilité de connaître les règles qu'ils doivent respecter.

2. Ce programme tire lentement à sa fin. Toutefois, vu son importance, le Groupe d'étude estime qu'il y a lieu de s'interroger sur ce qui peut expliquer qu'une période aussi longue ait séparé la codification qui s'achève de la précédente. Cette situation est-elle imputable à un manque de ressources, à une piètre planification ou à une mauvaise gestion?

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement :

1. Parte du principe qu'il n'y a aucune autre option à brève échéance que de mener à terme le plus rapidement possible la codification en cours.

2. Envisage la possibilité de créer un programme permanent de codification, afin d'éviter tout retard lors de la prochaine codification.

PROJET SUR LA DÉCRIMINALISATION ET LE RENFORCEMENT DE L'OBSERVANCE DES LOIS FÉDÉRALES

Objectif

Amener l'administration fédérale à instituer des politiques d'application des textes législatifs mieux adaptées, moins coûteuses et plus efficaces; décriminaliser dans toute la mesure du possible les infractions contenues dans les lois fédérales.

Document habilitant

Loi sur le ministère de la Justice

Description

Au mois d'août 1982, le gouvernement du Canada publiait un énoncé de politique pénale intitulé "Le Droit pénal dans la société canadienne". L'un des thèmes centraux de cet énoncé est que le droit pénal devrait être utilisé avec davantage de modération. Un peu plus tard, en juin 1982, le Cabinet autorisait le ministre de la Justice à établir un plan de travail pour la coordination et l'examen approfondi des dispositions qui, dans les lois fédérales, créent des infractions, prévoient des sanctions ou définissent les mécanismes d'application des dispositions législatives.

En juin 1983, le Cabinet approuvait un plan de travail en deux phases. Ce plan prévoit de confier à une équipe multidisciplinaire la mission de réaliser une série d'études-pilotes et de recherches, ainsi que d'effectuer des tâches opérationnelles, sur une période de 15 à 18 mois. Comme l'objectif consiste à faire de la loi un outil moderne permettant la réalisation des politiques de l'État, le plan de travail vise expressément à la concrétisation des politiques gouvernementales en ce qui a trait à la réforme du droit pénal et de la réglementation. La Phase I fournira essentiellement des orientations sur la façon de mieux assurer le respect des lois, en se souciant d'efficacité et d'équité, ainsi que sur les critères et mécanismes de la décriminalisation. La Phase II, qui doit débuter en octobre 1985, consistera dans l'examen approfondi des lois existantes et de propositions visant l'adoption de nouvelles lois. Il faudra au préalable que l'affectation de crédits pour cette phase soit approuvée.

La Phase I se déroule comme prévu. L'étude-pilote de la Partie IV du Code canadien du travail est terminée et des études sont actuellement en cours sur la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, la Loi sur les

pêcheries et la Loi sur les ressources en eau du Canada. Un projet de code de procédure est en voie d'élaboration. Le système de "contravention" que prévoit ce code est déjà au point. On s'emploie aussi à préparer des lignes directrices non obligatoires en matière de procédure. L'inventaire des moyens susceptibles de promouvoir l'observation de la loi est pour sa part terminé, et une enquête a été effectuée dans chacun des ministères fédéraux afin de savoir dans quelle mesure ces moyens y sont utilisés. Enfin, deux études sont en cours au sujet de l'aspect psychologique du respect des lois et l'on travaille à créer une méthode d'évaluation des systèmes destinés à assurer l'observation des textes législatifs.

Il y aura une Phase II, si le Cabinet y consent. Cette seconde phase comportera notamment l'examen des lois existantes, afin de formuler des recommandations pour une décriminalisation d'ici cinq ans.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.			7.75	3.5(1)		
Dépenses de fonct.						
- Traitements			315,000	140,000		
- F & E			485,000	110,000		
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

(1) Le ministère de la Justice accordera d'autres années-personnes au projet lorsque la nécessité s'en fera sentir.

Problèmes

Le projet considéré n'a, semble-t-il, soulevé aucun problème jusqu'à maintenant. Au surplus, deux personnes qui ont participé aux études-pilotes n'ont eu que des éloges à faire à l'égard du travail effectué par cette équipe.

Observations

1. Le projet semble essentiellement centré sur la réforme de la réglementation, et son action peut paraître risquer de faire dans une certaine mesure double emploi avec le travail effectué par le Bureau de la réforme de la réglementation. Mais contrairement à celui-ci, il ne remet pas en question l'intervention gouvernementale et s'intéresse avant tout aux aspects "observation" et "mise en application" du processus réglementaire. Dans la mesure où l'on s'en tient à cette orientation, les doubles emplois demeureront relativement mineurs.

2. L'éventuelle Phase II du projet semble quant à elle devoir donner lieu à des empiétements importants sur le mandat du Bureau de la réforme de la réglementation.

3. Le projet apparaît de nature à entraîner des changements importants aux mécanismes destinés à garantir l'observation des lois, ce qui, à long terme, devrait permettre au gouvernement de faire des économies.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Laisser le projet se poursuivre de la façon prévue, afin de passer à la Phase II.

2. Mettre fin au projet après la Phase I.

3. Intégrer le programme de la Phase II au programme général de réforme du processus réglementaire, selon les décisions prises à la lumière des conclusions du Groupe de travail ministériel.

Observations du secteur privé

Pour les programmes au sujet desquels les fonctionnaires membres du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation auraient pu sembler ne pas être en mesure de donner un avis impartial, le Groupe a décidé de recueillir uniquement les observations des représentants du secteur privé.

On trouvera ci-après leurs observations au sujet des programmes analysés dans la présente partie.

"Les six membres qui, au sein du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation, proviennent du secteur privé et représentent les consommateurs, les travailleurs, ainsi que la petite et la grande entreprise, ont formulé les observations et suggestions suivantes :

Commission de réforme du droit

Projet de réforme du droit administratif

- Les intéressés souscrivent à la définition des problèmes et aux observations. La lenteur des travaux et les retards ne semblent faire aucun doute, de même que l'inefficacité et l'imprécision des objectifs.

- Suggestions

  Ces deux programmes devraient être regroupés, avec tous les autres programmes de réforme du droit en cours dans les ministères, sous l'autorité d'un seul organisme de réforme du droit qui rendrait compte de ses travaux par l'intermédiaire du ministère de la Justice.

  Il y aurait lieu d'accorder un délai d'au plus un an pour effectuer ce regroupement et fixer des échéances et des objectifs précis.

Bureau du Conseil privé (Justice)

Observations et suggestions

Le Bureau s'emploie apparemment à revoir tous les projets de règlement établis au sein des ministères, ce qui exige un temps considérable.

Il faut absolument accélérer l'exécution de ce travail.

Projet sur la décriminalisation et le renforcement de l'observance des lois fédérales

- Observations

Les représentants du secteur privé ont été consternés d'apprendre que les lois fédérales prévoient 97 000 infractions criminelles, sans compter toutes les infractions (cinq fois ce nombre) créées par les règlements. Ils ont été non moins stupéfaits de découvrir que les poursuites contre les auteurs de ces infractions sont dans une très large mesure exercées sur une base purement discrétionnaire.

Il est permis de se demander quel citoyen peut, dans ces conditions, prétendre toujours respecter la loi. Cette situation heurte le sens de l'équité et constitue une atteinte à l'intégrité de notre système judiciaire.

- Suggestions

Accélérer la réalisation de ce programme et en accroître la portée, de façon à préciser ses objectifs et à tenter de réduire de 50 % en cinq ans le nombre d'infractions criminelles créées par les lois fédérales."

APERÇU - TRAVAIL CANADA

Bien que la législation du travail soit essentiellement de compétence provinciale, le gouvernement fédéral est habilité, en vertu de la Constitution, à promulguer des lois sur le travail en des domaines qui relèvent de sa stricte compétence (p. ex. les transports et les communications). Le Code canadien du travail s'applique à quelque 600,000 employés et 3,500 employeurs; une fois les modifications apportées à la Partie IV du Code, il englobera les fonctionnaires fédéraux pour ce qui a trait à l'hygiène et à la sécurité au travail.

Trois programmes de Travail Canada ont été examinés :

1. Conditions de travail (TRAVC4) - ce programme porte sur les normes de travail minimales (p. ex. le salaire minimum) appliquées dans le secteur fédéral.

2. Médiation, conciliation, arbitrage - ce programme fournit les services nécessaires au maintien de bonnes relations de travail dans les entreprises sous réglementation fédérale.

3. Sécurité et hygiène au travail (TRAVC6) - ce programme vise à assurer la prévention d'accidents et de blessures dans les milieux de compétence fédérale.

Selon le Groupe d'étude, c'est le programme de sécurité et d'hygiène au travail (SHT) qui soulève les principaux problèmes. Les coûts inhérents aux blessures et aux accidents en milieu de travail sont habituellement inclus dans les coûts de production au même titre que le coût des programmes de prévention organisés par les employeurs. En l'absence de réglementation, ces coûts sont supportés principalement par les travailleurs blessés ou par les contribuables par le biais de programmes de soins médicaux et d'indemnisation. De l'avis du Conseil économique, les régimes de responsabilité de l'employeur et les droits légaux traditionnels accordés aux employés ne peuvent remplacer de façon satisfaisante une réglementation en matière de SHT. De plus, il considère que la motivation à réduire les risques d'accidents ou de maladies professionnelles sur les lieux de travail n'est pas partagée par tous de la même façon puisque, aux yeux des employeurs, ces accidents ne représentent pas le même risque financier que les arrêts de travail.

Voici quelques-unes des questions particulières que soulève le programme fédéral de sécurité et d'hygiène au travail :

1. Des chevauchements manifestes découlent du fait que de nombreux ministères et organismes s'occupent des questions de SHT. Santé et Bien-être social Canada fournit toute l'information sur les facteurs

de risques et de danger inhérents à l'exposition à certains matériaux (p. ex. locaux de travail isolés à la mousse d'urée-formaldéhyde). La Commission canadienne des transports exerce un rôle de surveillance à l'égard des questions de sécurité opérationnelle. À la suite d'un accident de chemin de fer, par exemple, les fonctionnaires de la Commission canadienne des transports et de Travail Canada participent ensemble à des enquêtes sur place. Dans le cas des fonctionnaires de Travail Canada, ces enquêtes visent à déterminer s'il y a des risques pour les employés chargés de nettoyer les lieux de l'accident; dans le cas des fonctionnaires de la Commission, elles permettent d'examiner les aspects opérationnels de la sécurité. Bien que les modifications au Code du travail visent à donner à Travail Canada la responsabilité première en matière de SHT, les employeurs et les employés régis par la réglementation fédérale en cette matière devront continuer à traiter avec les divers organismes intéressés.

2. Certaines modifications au Code entraîneront, dans leur application, des frais supplémentaires. Par exemple, il sera difficile d'établir des comités patronaux-syndicaux mixtes de SHT dans le cas de petits groupes d'employés, surtout pour les grandes entreprises qui comptent de petits bureaux éparpillés dans des régions éloignées (p. ex. Bell Canada, les équipes de réparation ou d'entretien des voies ferrées).

3. Certaines dispositions en matière de SHT ont déjà fait l'objet de contestations devant les tribunaux sous prétexte qu'elles violaient les dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne (p. ex. le cas des Sikhs qui, pour des motifs religieux, ne peuvent pas porter de casque protecteur). Ces dispositions contradictoires des lois fédérales, qui peuvent entraîner des frais judiciaires, devraient être prévenues, soit par des clauses d'exemption, soit par d'autres mécanismes.

Dans son rapport de 1983, le vérificateur général a critiqué le mode de contrôle et d'application du programme, soulignant que le taux élevé d'accidents et de décès (en 1981, 82,000 travailleurs ont été blessés et 18 autres sont décédés dans l'exercice de leurs fonctions) indique clairement les lacunes du programme. Depuis, on a élaboré, de concert avec le ministère de la Justice, un plan visant à renforcer l'application des dispositions du programme, afin de porter une attention particulière aux lieux de travail dangereux (comme dans les secteurs des mines et du débardage).

Jusqu'en 1979, le gouvernement fédéral confiait l'inspection aux agents provinciaux de SHT, puisque chaque province avait ses propres lois dans ce domaine. Par suite de compressions budgétaires, ces ententes ont

été annulées et ce sont les inspecteurs fédéraux qui, maintenant, s'en chargent. Toutefois, on pourrait sûrement réaliser des économies si l'on définissait des normes nationales de SHT qui pourraient être administrées par les provinces, lesquelles assureraient l'application des normes et l'inspection des lieux de travail relevant de l'administration fédérale. Par ailleurs, s'il fallait maintenir la participation directe du gouvernement fédéral, il serait plus efficace, tel que le Conseil économique l'a recommandé, de regrouper toutes les fonctions de SHT au sein d'un seul ministère.

Objectif

Promouvoir des relations industrielles stables en milieu de travail au sein des organismes fédéraux créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada et des industries réglementées par le gouvernement fédéral (à l'exclusion de la fonction publique fédérale).

Document habilitant

La partie V du Code canadien du travail

Description

Le Code canadien du travail régit environ 600,000 employés qui travaillent dans des entreprises relevant de la compétence du gouvernement fédéral dans les secteurs du transport interprovincial et international, des télécommunications, des banques, de même que dans certaines sociétés d'État, dans des entreprises d'intérêt national (p. ex. l'exploitation de gîtes d'uranium) et dans les entreprises situées au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le programme vise à assurer les services de conciliation, de médiation et d'arbitrage prévus par la loi pour le règlement des différends dans les entreprises privées de compétence fédérale. Dans les cas où la négociation directe ne suffit pas, le programme fournit des services de conciliation ou de médiation, afin de permettre le règlement de différends ou l'exercice du droit de grève ou de lock-out, selon les circonstances. Les pouvoirs discrétionnaires du ministre lui permettent de tempérer les démarches des parties, notamment en retardant le déclenchement d'une grève pour permettre au médiateur d'accomplir sa tâche ou en imposant une période de réflexion. En cas de différend en cours de convention sur l'interprétation ou l'application de toute disposition de la convention collective, le programme prévoit la nomination d'arbitres de l'extérieur dont les services sont payés par les parties intéressées.

En 1983-1984, les activités du programme ont permis de régler 90 % de tous les différends, sans arrêt de travail. Dans le cadre du programme, cette année-là, on a traité 297 différends en matière de négociation collective, et nommé des arbitres dans 140 affaires. Au cours de la même période, le ministre a reçu 115 demandes d'arbitrage, et procédé à la nomination d'arbitres dans 78 affaires.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	67	69	69	69	69	69
Dépenses de fonct.						
- Traitements	2,570	2,555	2,932	3,103	3,103	3,103
- F & E	647	683	885	933	933	933
- Autres dép.	0	0	0	0	0	0
Recettes			s.o.			
Subsides			s.o.			
Immobilisations	3	4	4	4	4	4
TOTAL	3,220	3,242	3,821	4,040	4,040	4,040

Problèmes

Il ne semble exister aucun problème du point de vue de la réglementation. Les groupes syndicaux et patronaux consultés louaient le fonctionnement du programme et convenaient de sa nécessité pour la promotion de relations industrielles stables.

Le Ministère fait remarquer que si cette fonction était confiée à des organismes privés, les coûts pourraient augmenter sensiblement. De plus, les pouvoirs discrétionnaires du ministre assurent une certaine flexibilité dans des secteurs comme les réseaux nationaux de transport où des relations industrielles stables sont nécessaires. Cette souplesse représente un atout très important.

Observations

1. Ce programme semble fonctionner sans problème, et il y a consensus sur la nécessité de le conserver comme élément vital et positif de promotion de relations industrielles stables dans des secteurs essentiels de l'économie canadienne.

Options

AUCUNE.

Objectif

Le présent programme a pour mission d'élaborer, d'appliquer et d'exécuter des normes de travail minimales qui couvrent tous les aspects de l'emploi (heures de travail, salaire minimum, congédiement injuste) dans le but de protéger les employés contre les traitements injustes et d'améliorer les conditions d'emploi des employés des organismes fédéraux régis par le Parlement du Canada ainsi que celles des employés des industries réglementées par le gouvernement fédéral (à l'exclusion de la fonction publique fédérale).

Documents habilitants

La partie III du Code canadien du travail; la Loi sur les justes salaires et les heures de travail.

Description

Le Code canadien du travail s'applique à 600,000 employés environ qui travaillent dans des entreprises relevant de la compétence du gouvernement fédéral dans les secteurs du transport interprovincial et international, des télécommunications et des banques, dans certaines sociétés d'État, dans des entreprises d'intérêt national (exploitation de gîtes d'uranium) et dans les entreprises situées au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Ce programme de Travail Canada vise l'application des dispositions du Code concernant les heures de travail, les salaires, les congés et les jours fériés dans le but d'assurer le respect des normes minimales. Les activités du programme comprennent des inspections, des enquêtes sur les plaintes et les accidents, des études techniques sur les milieux de travail. Les industries réglementées par le gouvernement fédéral, principalement dans les secteurs du transport, des télécommunications et des banques, de même que certaines sociétés d'État, dont l'effectif dépasse 600,000 employés, sont régies par ce programme.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	87	88	100	105	105	105
Dépenses de fonct.						
- Traitements	3,139.0	3,170.0	3,602.0	4,318.0	4,318.0	4,318.0
- F & E	278.0	399.5	280.0	310.0	310.0	310.0
- Autres dép.	-	-	-	-	-	-
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	-	-	-	10.0	10.0	10.0

Problèmes

Les entreprises et les groupes syndicaux consultés n'ont relevé aucun problème sur le plan de la réglementation. Toutefois, un groupe syndical a souligné la nécessité de mieux renseigner les employés sur leurs droits et sur les mécanismes de réparation et d'appel.

Une évaluation réalisée en 1983 par des experts-conseils du secteur privé indique qu'il existe un besoin réel et constant de normes de travail minimales. Ces normes, suivant le Ministère, contribuent à une amélioration du climat et de la stabilité des relations industrielles. Les compétences fédérales et provinciales sont bien définies et chaque province a adopté des lois régissant les normes de travail et le salaire minimum.

Sans doute le Ministère reconnaît-il la disparité des répercussions selon qu'il s'agit de grandes ou de petites entreprises, mais il constate que les grandes entreprises assument également des responsabilités occasionnant des frais plus importants, comme ceux de l'indemnisation en cas de cessation d'emploi d'un groupe de travailleurs.

Observations

1. Selon les conclusions du Groupe d'étude, bien que relativement peu de petites entreprises soient réglementées par le gouvernement fédéral, elles rencontrent néanmoins certaines difficultés dans la mise en oeuvre des objectifs du programme.

2. Étant donné que le salaire minimum est visé par les objectifs du présent programme, la récente annonce des mesures prises par le gouvernement pour mettre en oeuvre les recommandations du rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, en ce qui concerne l'égalité de rémunération pour un travail d'égale valeur, entraînera des problèmes, en particulier pour les petites entreprises. Il en est ainsi malgré le fait que les entreprises de

100 employés ou moins ont été exemptées de ces mesures. Les véritables difficultés à cet égard risquent d'apparaître dans les activités de la Commission canadienne des droits de la personne relativement aux plaintes et aux enquêtes, bien que, pour les entreprises, les frais de mise en application de ces mesures, ainsi que la complexité inhérente à la définition de ce qui constitue des fonctions équivalentes (travail d'égale valeur), posent également des problèmes.

3. Le programme devrait veiller, grâce à des mécanismes de rétroaction, dont éventuellement des consultations accrues avec les milieux syndicaux, à ce que les employés soient mieux informés de leurs droits.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Les responsables du programme devraient trouver des moyens équitables pour qu'il puisse davantage tenir compte des difficultés que rencontrent les petites entreprises dans l'application des normes. Ce n'est pas une tâche facile puisque le programme a pour but de garantir des normes minimales, et qu'une application non uniforme du programme, qui se ferait en fonction de l'importance de chaque entreprise, pourrait être considérée comme inéquitable par les employés.

Objectif

Assurer la sécurité et l'hygiène au travail de 600,000 employés environ dans les organismes fédéraux et dans des entreprises du secteur privé réglementées par le gouvernement fédéral (p. ex. les télécommunications, les transports interprovinciaux et internationaux, les banques).

Document habilitant

La partie IV du Code canadien du travail

Description

Les activités de réglementation de ce programme portent sur les prescriptions d'inspection, de surveillance, d'accréditation et d'information en matière de sécurité et d'hygiène au travail (SHT), ainsi que sur la tenue d'enquêtes relatives à des plaintes ou à des accidents survenus sur des lieux de travail relevant du gouvernement fédéral. Comme pour d'autres lois sur le travail, la première responsabilité constitutionnelle incombe aux provinces qui ont toutes des lois et des règlements en matière de SHT. Cependant, le gouvernement fédéral est habilité, en vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, à adopter une législation du travail portant sur des questions qui relèvent de sa stricte compétence.

Aux termes des modifications à la partie IV du Code canadien du travail, les pouvoirs législatifs jadis éparpillés en matière d'hygiène et de sécurité au travail ont été regroupés, et la portée de la partie IV du Code a été élargie de manière à englober les fonctionnaires fédéraux (cette extension ne vaut pas pour les autres parties du Code). Actuellement, cette partie du Code s'applique à 3,700 employeurs.

Les modifications particulièrement importantes apportées à la partie IV du Code portent essentiellement sur les points suivants : le droit de l'employé de refuser de travailler dans un lieu qui présente un "danger" (la loi disait auparavant "danger imminent" - le libellé est maintenant beaucoup plus général); l'obligation d'établir des comités patronaux-syndicaux en matière d'hygiène et de sécurité au travail pour les établissements ayant 20 employés ou plus, et de nommer des représentants d'hygiène et de sécurité dans le cas des établissements comptant de 5 à 19 employés. Par l'effet de ces modifications, le ministre du Travail est le premier responsable en matière de SHT, et le Ministère a l'intention de conclure des protocoles d'entente avec les autres

ministères et organismes fédéraux en cause (p. ex. la Commission canadienne des transports et Santé et Bien-être social Canada) afin de définir clairement les responsabilités.

Travail Canada est un ministère décentralisé ayant 5 bureaux régionaux et 25 bureaux de district. Jusqu'en 1979, des agents provinciaux étaient chargés de l'inspection en matière de sécurité et d'hygiène au travail. En 1981, dans les secteurs couverts par le Code, 82,000 travailleurs environ ont été blessés et 18 sont morts dans des accidents du travail (à l'exclusion de la fonction publique). Parmi les secteurs qui connaissent les taux d'accident les plus élevés, citons les mines et le débardage; les secteurs qui connaissent les taux d'accident les moins élevés sont les banques et les communications.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	121	122	140	149	147	147
Dépenses de fonct.						
- Traitements	4,335.0	4,395.0	5,043.0	6,045.0	5,961.0	5,961.0
- F & E	2,774.0	981.0	2,081.0	2,160.0	1,604.0	1,561.0
- Autres dép.	-	-	-	-	-	-
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0
Immobilisations	141.5	75.0	50.0	160.0	160.0	190.0

Problèmes

Les groupes syndicaux et patronaux consultés ont exprimé les inquiétudes suivantes :

1. L'industrie estime que Travail Canada s'intéresse exagérément aux questions sociales, sans s'arrêter aux preuves scientifiques; les travailleurs, pour leur part, souhaitent que Travail Canada joue un rôle plus important et plus actif.

2. La nouvelle disposition donnant à l'employé le droit de quitter un lieu de travail dangereux sera onéreuse pour les entreprises et difficile à appliquer.

3. Il sera onéreux et difficile d'établir des comités mixtes de SHT, particulièrement dans les lieux de travail petits et éloignés.

4. Les rôles ne sont pas suffisamment délimités : la Commission canadienne des transports (CCT) a des responsabilités en matière de

SHT, de même que Santé et Bien-être social Canada, en vertu de la partie IV du Code portant sur les produits dangereux.

Le Ministère fait régulièrement l'examen des incidences socio-économiques (EISE) de ses règlements, comme l'exige le Conseil du Trésor. À la suite des critiques faites par le vérificateur général en 1983 sur le niveau des services et le taux élevé des blessures dans le cadre du programme, Travail Canada a décidé de mettre au point d'autres méthodes de mise en oeuvre, y compris une plus grande auto-réglementation.

Observations

1. Les statistiques indiquent que les taux d'accidents et de décès sur les lieux de travail relevant du gouvernement fédéral justifient le recours à des mesures de prévention et de réglementation. Même si le fait de s'y conformer peut entraîner des frais considérables, l'augmentation du nombre d'accidents et de maladies en entraînerait de plus considérables encore, tout comme le feraient les litiges qui ne manqueraient pas de faire suite à une responsabilité prise au pied de la lettre de la part de l'employeur.

2. Si l'on songe à la somme des deniers publics ainsi engagés, l'existence de 11 textes législatifs en matière de SHT est difficile à justifier. Le Conseil économique a déjà recommandé l'établissement de normes nationales en matière de SHT.

3. Si la participation fédérale directe était maintenue en matière de SHT, les protocoles d'entente proposés pour définir les responsabilités respectives des organismes en cause (TC, CCT, SBSC) ne constitueraient pas forcément la bonne solution. Le Conseil économique a recommandé le regroupement des fonctions au sein d'un seul ministère.

4. Les inquiétudes exprimées par les secteurs de l'industrie assujettis à la réglementation fédérale au sujet des modifications qui permettraient à l'employé de refuser de travailler pour certains motifs ne semblent pas justifiées, car tel n'est pas le cas dans les secteurs de compétence provinciale où les mêmes droits sont accordés.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Établir des normes nationales en matière de SHT et adopter une seule législation dans ce domaine. Cela exigerait le consentement de

toutes les provinces. L'expérience passée dans ce domaine n'a pas été un succès. Le gouvernement fédéral ferait des économies en déléguant l'application de ces dispositions aux provinces ou, le cas échéant, à des organismes privés accrédités par le gouvernement provincial ou par le gouvernement fédéral : le programme serait alors réduit au simple contrôle de cette délégation de pouvoirs.

2. Centraliser en un seul ministère les responsabilités et les connaissances techniques en matière de SHT, éliminant ainsi le besoin de conclure des protocoles d'entente.

3. Maintenir le "statu quo", mais exiger que les points essentiels des protocoles d'entente soient communiqués promptement aux industries réglementées et aux syndicats en cause.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Conseil canadien des relations de travail

La législation sur les relations de travail prévoit le règlement ou l'arbitrage hors cour des différends. Dans le contexte fédéral, où le maintien des transports, des communications et autres services nationaux (p. ex. les banques) est vital, le prompt règlement des litiges qui risquent de perturber les relations de travail revêt une importance particulière. On a créé le CCRT parce qu'on voulait un mécanisme plus souple, plus informel et plus expéditif que les tribunaux pour régler les différends en matière de travail.

Le CCRT, qui, jusqu'en 1973, était un conseil représentatif (comptant, entre autres, des représentants patronaux et syndicaux), est maintenant composé d'avocats et d'experts en relations de travail. Les problèmes que le Groupe d'étude constate sont les retards et les arriérés, ainsi que des procédures qui deviennent de plus en plus complexes et de plus en plus "judiciarisées". Le CCRT a mis en oeuvre plusieurs des recommandations formulées par la Commission de réforme du droit dans une étude qu'elle a faite en 1980 sur les fonctions de cet organisme, mais il n'a pas donné suite à certaines des plus importantes qui portaient sur la lourdeur des procédures (p. ex. la Commission recommandait l'intervention du public dans le processus de réglementation du CCRT). En outre, bien qu'il y ait manifestement des problèmes d'arriérés, le Conseil n'est pas tenu de se plier aux exigences du contrôleur général en matière d'évaluation des programmes et il ne semble pas demander conseil à des spécialistes de l'extérieur pour régler ses problèmes de gestion. Comme la rapidité de règlement des problèmes et la facilité d'accès des parties intéressées sont des facteurs qui déterminent l'efficacité et l'efficience du fonctionnement du CCRT, il conviendrait de se pencher sérieusement sur les points que la Commission de réforme du droit a soulevés dans son étude mais auxquels on n'a pas donné suite.

CONSEIL CANADIEN DES RELATIONS DE TRAVAIL CCRT

Objectif

Promouvoir des relations industrielles stables grâce à des fonctions administratives et quasi judiciaires autonomes, notamment le pouvoir de déterminer les droits des employeurs et des employés relevant de la compétence du gouvernement fédéral et le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires.

Document habilitant

La partie V du Code canadien du travail

Description

Le Code canadien du travail régit environ 600,000 employés qui travaillent dans des entreprises relevant de la compétence du gouvernement fédéral dans les secteurs du transport interprovincial et international, des télécommunications, des banques, de même que dans certaines sociétés d'État, dans des entreprises d'intérêt national (p. ex. l'exploitation de gîtes d'uranium) et dans les entreprises situées au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. La partie V du Code prévoit le règlement ou l'arbitrage des différends sans le recours aux tribunaux. Dans les secteurs relevant de la compétence du gouvernement fédéral où d'importants réseaux nationaux de transport et de communication sont en cause, des relations industrielles stables et réglementées sont particulièrement importantes.

Le Conseil canadien des relations de travail (CCRT) est un organisme quasi judiciaire investi de pouvoirs de réglementation. Il existe, dans chacune des dix provinces, un tribunal analogue qui assure l'application des lois provinciales en matière de travail. En général, le Conseil canadien des relations de travail interprète les dispositions législatives qui protègent ou définissent la liberté d'association dans les relations industrielles. Il n'a cependant pas comme mandat d'aider les parties à négocier des conventions collectives, puisque cette fonction, qui appartient au ministre du Travail, est remplie par Travail Canada. Il fonctionne indépendamment du Ministère et présente des rapports annuels au ministre, qui les dépose devant le Parlement. Il est exempté de l'évaluation obligatoire des programmes par le contrôleur général.

Jusqu'en 1973, le Conseil remplissait son mandat par l'intermédiaire d'un tribunal tripartite composé de membres à temps partiel provenant des milieux syndicaux et patronaux. Depuis 1973, les personnes nommées à temps plein ne représentent aucun milieu particulier (il s'agit surtout de spécialistes en relations de travail et de quelques avocats) et, en

vertu de la loi, elles n'ont pas le droit de détenir un autre poste. Les fonctions du Conseil en matière de relations industrielles comprennent notamment les pouvoirs relatifs aux droits de négociation et à leur organisation (p. ex. l'accréditation d'un syndicat comme agent négociateur); les pouvoirs d'enquête et de règlement à l'égard des plaintes relatives à des contraventions au Code (p. ex. en cas de pratiques déloyales) et les pouvoirs de faire cesser les grèves ou les lock-out illégaux.

Comme la rapidité et l'accessibilité des recours sont essentielles au maintien de relations industrielles stables, le Conseil dispose de cinq bureaux régionaux (Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Dartmouth) pour faire enquête à la suite de plaintes et pour traiter les cas de grèves ou de lock-out illégaux; le Conseil se déplace fréquemment pour entendre les parties sur place. En 1983-1984, le Conseil a été saisi de 771 nouvelles affaires et il a procédé au règlement de 56 % des affaires (y compris certaines affaires commencées au cours de l'année précédente), sans compter les auditions. Il procède en ce moment à l'élaboration d'un système automatisé d'information et de gestion des affaires (dont la mise en oeuvre est prévue pour l'été 1985) qui devrait accélérer le traitement des affaires et fournir une base de données jurisprudentielles qui pourrait éventuellement être disponible à l'échelle du pays.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	96	99	104	104	103	103
Dépenses de fonct.						
- Traitements	3,150	3,532	3,852	4,018	3,979	3,979
- F & E	1,184	1,412	1,299	1,370	1,368	1,368
- Autres dép.*	483	502	682	562	557	557
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	6	6	149	31	6	6

* Ce montant inclut les postes prévus par la loi.

Problèmes

Bien que les groupes patronaux et syndicaux consultés aient reconnu la nécessité d'un tel programme, ils ont soulevé les points suivants :

1. Les délais dans certains domaines et les contraintes imposées par la procédure représentent des coûts considérables pour les entreprises comme pour les employés. Les longues procédures, souvent trop

légalistes, ont parfois tendance à envenimer les relations industrielles et peuvent, en fin de compte, entraîner une apparence de déni de justice.

2. Un groupe industriel important et un groupe syndical ont relevé le besoin d'accorder une plus grande représentativité au Conseil, de façon à promouvoir l'aspect pratique du Conseil plutôt que la tendance actuelle à mettre l'accent sur le légalisme et la procédure.

3. Un important groupe syndical a fait valoir que le Conseil empiète sur le droit d'association en imposant des conditions de principe qui constituent, à toutes fins utiles, des contraintes au processus d'accréditation.

Dès l'annonce du présent examen des programmes, le Conseil a souligné qu'il n'est pas un organisme réglementaire, mais bien un organisme quasi judiciaire ayant des pouvoirs de réglementation. À la demande du Conseil, la Commission de réforme du droit a procédé à une étude des fonctions du Conseil; cette étude, publiée en 1980, contient 22 recommandations, dont certaines ont été mises en application par le Conseil.

Observations

1. Le nombre de demandes de contrôle judiciaire par la Cour d'appel fédérale par rapport au nombre total des affaires traitées donne une indication du rendement. Entre 1973 et 1981, le taux moyen était de 7 %, ce qui est acceptable. Il faut toutefois noter que, dans au moins un arrêt de la Cour suprême, un juge a déclaré que le Conseil avait outrepassé les limites de sa compétence.

2. Selon le Groupe d'étude, le problème des retards, qui peuvent faire obstacle aux relations industrielles, nuit effectivement au fonctionnement du Conseil, si l'on se fie au nombre d'affaires reportées d'une année à l'autre (en 1979-1980, 287 affaires ont été reportées, et 334 en 1980-1981).

3. Même si la principale raison d'être du Conseil est d'éviter de longs et coûteux recours judiciaires et de prévenir les conflits dans les relations industrielles, en arborant une attitude pratique et souple, certaines personnes consultées font pourtant état du problème d'un "légalisme" excessif et coûteux.

4. Le Conseil n'a pas mis en application la recommandation que lui a faite la Commission de réforme du droit d'inviter le public à participer au processus de réglementation.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Maintenir le Conseil, mais y apporter les modifications suivantes. Les membres à temps partiel devraient représenter les milieux patronaux et syndicaux et il devrait incomber au président de les affecter aux diverses affaires. Dans son étude, la Commission de réforme du droit recommandait d'assurer une représentativité intégrale au sein du Conseil; le Conseil a rejeté cette proposition. Il faudrait entreprendre une étude de gestion indépendante (effectuée par un expert-conseil du secteur privé, p. ex.) afin de trouver les moyens de simplifier la procédure de façon à réduire les arriérés et les délais, et d'élaborer des propositions de modification et de simplification des règles de procédure, le cas échéant.

2. Maintenir le caractère non représentatif du Conseil; il faudrait toutefois procéder à l'étude de gestion indépendante proposée au paragraphe précédent. Il faudrait de plus faire des efforts pour trouver des façons pratiques et équitables de régler les différends en réduisant le degré de "légalisme", en particulier dans les cas où l'accréditation est acceptée par les parties en cause (il s'agit aussi d'une recommandation de la Commission de réforme du droit) et dans les cas où des personnes ne sont pas représentées par un avocat (une autre recommandation de la Commission de réforme du droit).

APERÇU

Revenu Canada, Douanes et Accise

La présente partie traite expressément de quatre programmes d'entreposage ou d'octroi de permis faisant partie du système de contrôle des recettes des Douanes, ainsi que du programme de remboursement, de remise et de drawback des droits, et du programme des droits d'accise.

De façon générale, les principaux problèmes communs aux divers programmes des Douanes sont la paperasserie, les formalités administratives et les retards. Les entreprises, tant grandes que petites, citent souvent les documents d'importation comme étant leur principale cause de préoccupation. Le manque d'uniformité et de logique dans l'interprétation et l'application des lois et règlements est aussi un facteur qui contrarie le secteur privé. La complexité du système douanier qui est appliqué uniformément dans tous les bureaux d'entrée exige des connaissances qui ne sont pas toujours évidentes chez les agents de ces bureaux. Trop de ministères sont chargés de l'établissement de la politique et de l'application des lois (Finances, Justice, MEIR, Conseil privé), ce qui complique et retarde d'autant les transactions avec le gouvernement fédéral.

Selon le Groupe, le système ne présente pas de problèmes majeurs, mais une simplification générale des procédures s'impose. Il conviendrait d'accorder une certaine priorité à la révision de la Loi sur les douanes. Le secteur privé a demandé qu'on élabore d'autres méthodes de documentation pour l'importation et que l'industrie visée soit consultée avant leur adoption. À cet égard, le secteur privé laisse entendre que l'instauration d'un système de transmission électronique et la création de "bureaux de contrôle" accéléreraient les transactions et permettraient d'accorder une attention plus grande et plus ponctuelle aux problèmes. Il faudrait également envisager la possibilité de centraliser dans un seul ministère l'élaboration de la politique et son application. De façon générale, le secteur privé s'est montré peu favorable à l'idée de bureaux où les marchandises pourraient passer en franchise. Il préconise plutôt un système efficace, appliqué uniformément dans tout le Canada et compatible avec les systèmes des partenaires commerciaux.

TRANSPORTEURS CAUTIONNÉS

RCDA

Objectif

Assurer la perception des droits de douane, contrôler l'importation des marchandises et des matières interdites et faciliter le commerce international en permettant le transport intérieur de marchandises dans des délais convenables.

Documents habilitants

Loi sur les douanes, Tarif des douanes

Description

Ce programme a une vocation économique et fait partie du système de contrôle des recettes des Douanes. Le processus de déclaration est la première étape du contrôle et de la perception des droits à l'égard des biens importés. Les marchandises qui entrent au Canada sont retenues jusqu'au moment où des courtiers ou des importateurs présentent les documents nécessaires pour en obtenir la mainlevée.

Certains grands transporteurs routiers ne sont pas assujettis à une vérification immédiate, ce qui leur permet de transporter des marchandises au Canada sans faire l'objet d'un examen à la frontière. Ces transporteurs doivent être accrédités, répondre à certaines normes et soumettre une déclaration régulièrement pour assurer l'acquittement des droits applicables aux marchandises qu'ils importent au Canada. Après l'entrée au pays, les documents du transporteur sont vérifiés et les cargaisons conservées dans des entrepôts intérieurs sont examinées au hasard. Ainsi, moins de vérifications sont effectuées pour ce type de transporteur que pour d'autres.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Années-personnes	433.6	413.6	434.6	434.6	434.6	434.6
Dépenses de fonct.						
- Traitements	9,407.0	9,683.0	10,820.0	10,820.0	10,831.0	10,843.0
- F & E	357.0	375.0	425.0	425.0	426.0	426.0
- Autres dép.	1,317.0	1,355.6	1,513.3	1,514.8	1,516.3	1,518.0
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Il n'y a pas de problème à signaler relativement à ce programme.

Observations

1. Les coûts du programme sont considérés comme faibles compte tenu des droits de douane perçus et des cas de fraude ou de dumping qui sont décelés.

2. La rentabilité du programme pourrait être améliorée par suite de la révision complète du système de dédouanement commercial qui est en cours à l'heure actuelle.

3. Le recours de plus en plus généralisé aux systèmes de TED vise à compenser les dépenses de fonctionnement, qui sont surtout attribuables aux traitements.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de recouvrer les coûts en augmentant le droit de cautionnement ou d'introduire un droit ad valorem sur la valeur des marchandises transportées.

ENTREPÔTS RÉELS

RCDA3

Objectif

Permettre le report du paiement des droits et des taxes à l'égard de marchandises importées qui sont conservées en entrepôt, assurer le paiement des sommes dues à la Couronne et contrôler l'entrée des marchandises et des matières interdites.

Documents habilitants

Loi sur les douanes, Tarif des douanes

Description

Ce programme a une vocation économique et fait partie du système de contrôle des recettes des Douanes.

Les importateurs peuvent, dans certaines circonstances précises, faire entrer des marchandises en douane et payer les droits et les taxes applicables au moment où les marchandises sortent de l'entrepôt pour la consommation intérieure plutôt qu'au moment de leur importation. La période maximale de report est de trois ans à compter de la date d'entrée initiale et de mise en entrepôt. Le programme s'étend aux entrepôts pour les approvisionnements de navires et englobe aussi la disposition des marchandises non réclamées dans les bureaux de douane.

Revenu Canada a permis l'établissement d'environ 1,200 entrepôts réels dans le secteur privé; des représentants du ministère effectuent des inspections (vérifications) pour assurer le respect des normes d'entreposage et voir si tous les documents nécessaires sont conservés aux fins du paiement des droits et des taxes applicables.

Les exploitants d'entrepôts font payer des droits de licence aux importateurs afin de récupérer une partie des dépenses engagées par Revenu Canada dans le cadre de l'application de ce programme.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P. (1)	63.0	67.5	61.5	30.5	30.5	30.5
Dépenses de fonct.						
- Traitements	1,408.0	1,612.0	1,565.0	748.5	750.0	752.0
- F & E	51.0	59.0	58.0	24.0	24.0	24.0
- Autres dép.	197.1	225.7	219.1	104.8	105.0	105.0
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

(1) Chiffres fondés sur l'adoption de la nouvelle Loi sur les douanes en 1985-1986. Les projections pour les années 1985-1986 à 1987-1988 tiennent compte de l'élimination de 30 années-personnes par suite de décisions récentes prises par le gouvernement.

Problèmes

1. Aucun problème n'est à signaler.

2. On note un peu d'insatisfaction en raison de la quantité de documents à remplir, en particulier pour les déclarations d'exportation.

Observations

1. Le programme permet d'importantes économies aux entreprises, directement en leur permettant de reporter le paiement de droits et de taxes et indirectement en leur permettant de regrouper les marchandises au moment de l'achat, du transport et de l'entreposage.

2. L'insatisfaction à l'égard de la quantité de documents à remplir a récemment entraîné la prise d'un décret du conseil (28 mars 1985) qui supprime la nécessité de produire des déclarations pour les exportations.

3. Les coûts du programme sont faibles, compte tenu des droits et des taxes perçus et des avantages qu'il présente aux entreprises sur le plan de la trésorerie.

4. Dans le but de réduire les dépenses de fonctionnement, la Revue des dépenses et des programmes du gouvernement (novembre 1984) a proposé des compressions qui auraient entraîné une réduction de 75 % du nombre d'entrepôts réels. Les entreprises se sont dites d'accord avec le principe de récupérer tous les coûts en augmentant les droits de licence payés aux exploitants d'entrepôt. Cette mesure a été prise au moyen d'un décret du conseil (28 mars 1985).

Options

AUCUNE.

OCTROI DE LICENCES DE COURTIERS EN DOUANE

RCDA 4

Objectif

Veiller à ce que les personnes qui agissent au nom des importateurs auprès des Douanes connaissent les lois, les règlements ainsi que la façon dont ils sont appliqués, et qu'elles soient généralement compétentes.

Documents habilitants

Loi sur les douanes, Règlement sur l'octroi de licences aux courtiers en douane

Description

Le courtier en douane est un professionnel qui offre un service spécialisé aux importateurs et qui facilite le traitement des déclarations, ce qui rend moins exigeante l'inspection que le gouvernement doit effectuer.

Si elle réussit les examens tenus par Revenu Canada (Douanes et Accise), une personne peut être habilitée à agir comme courtier en douane, c'est-à-dire qu'elle peut travailler pour une maison de courtage. À l'heure actuelle, on compte environ 2,000 courtiers agréés. Pour obtenir une licence de courtier, il faut adresser sa demande à un comité du gouvernement, le Comité consultatif chargé de l'agrément des agents en douane, qui soumet le candidat à une enquête du Ministère et de la Gendarmerie royale en fonction de certains critères. La situation financière du candidat, ses antécédents personnels ainsi que ses connaissances sont des éléments importants à cet égard.

Les licences sont renouvelées annuellement par le Comité consultatif chargé de l'agrément des agents en douane qui se fonde sur les données du receveur régional du ministère. La révocation des licences pose des difficultés et, en fait, elle exige des procédures judiciaires. On compte environ 350 firmes munies de licences. Il s'agit d'un programme d'octroi de licences national administré par un bureau central qui s'occupe de la réception des demandes, des renouvellements et des communications quotidiennes locales avec les courtiers.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0
Dépenses de fonct.						
- Traitements	120.0	120.0	120.0	90.0	90.0	90.0
- F & E	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
- Autres dép.	16.8	16.8	16.8	12.6	12.6	12.6
Recettes*	105.0	105.0	110.0	110.0	135.0	135.0
Subsides						
Immobilisations						

* Droits de licence

Problèmes

1. Aucune norme de rendement n'existe pour le renouvellement des licences. L'opinion subjective du receveur régional du ministère constitue l'élément déterminant en fonction duquel un renouvellement est automatiquement approuvé ou non par le Comité consultatif chargé de l'agrément des agents en douane.

2. Les secteurs public et privé s'entendent pour dire que la révocation des licences est pour le moins difficile et que, parfois, le gouvernement n'a pas été assez exigeant en ce qui concerne le renouvellement des licences.

3. Le gouvernement perçoit un double danger dans le fait d'admettre des particuliers et d'octroyer des licences aux firmes :

   a) signaler le contrôle effectif de l'industrie du courtage là où il n'en a jamais existé, et

   b) imposer une obligation financière à l'importateur dans le cas d'erreurs faites par le courtier.

4. La loi et les règlements pertinents doivent être adaptés à la technologie de l'information utilisée pour les achats, l'entreposage, l'expédition et le stockage. L'informatique permet aussi à des personnes de remplir des fonctions de courtage en douane sans être des courtiers agréés ou munis de licences.

Observations

1. Les révisions apportées actuellement à la Loi sur les douanes vont tenir compte du besoin de mettre la Loi à jour en fonction des changements survenus dans l'industrie, notamment ceux qui découlent des répercussions de la technologie de l'information.

2. Selon le Groupe d'étude, l'élimination totale du programme d'octroi de licences serait inacceptable, tant pour les importateurs que pour le gouvernement, étant donné que les courtiers possèdent des connaissances très précieuses et que, si les importateurs devaient traiter directement avec le gouvernement, il en résulterait des retards ainsi qu'une augmentation des coûts administratifs.

3. Le Comité consultatif chargé de l'agrément des agents en douane ne comprend qu'un seul représentant de l'industrie. Celui-ci est membre du Comité depuis quinze ans. Somme toute, le Comité ne remplit qu'une fonction routinière.

4. Dans l'intérêt du public, il y a une volonté de valoriser l'image professionnelle du courtier en douane.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Autoréglementation. On pourrait mettre sur pied une société de courtiers en douane chargée de déterminer l'admissibilité et d'octroyer les licences.

2. Valoriser le rôle du Comité consultatif chargé de l'agrément des agents en douane

   a) qui serait formé d'un nombre égal de représentants de l'industrie, nommés pour une période déterminée et qui agiraient à tour de rôle;

   b) qui élargirait les exigences relatives à l'admissibilité et à l'octroi des licences;

   c) qui établirait des normes de rendement mesurables et les contrôlerait;

   d) en établissant à Revenu Canada un poste de conseiller en politique chargé des questions d'importation.

3. Recouvrement total des coûts si l'option de l'autoréglementation n'est pas retenue.

DROITS DE DOUANE - REMBOURSEMENTS, REMISES ET DRAWBACKS RCDA 14

Objectif

Permettre la dispense ou le remboursement des droits et taxes sur les marchandises importées, afin d'aider les entreprises canadiennes à soutenir la concurrence sur le marché intérieur et le marché d'exportation, et favoriser la croissance industrielle au Canada.

Documents habilitants

Loi sur les douanes, Loi sur la taxe d'accise, Tarif des douanes et Loi sur l'administration financière (art. 17)

Description

Le programme de remboursement prévoit le remboursement des droits et taxes payés, à certaines conditions, par exemple lorsque les marchandises sont de qualité inférieure ou endommagées, ou qu'il y a des erreurs d'écritures ou des paiements en trop. Dans le cadre des programmes de stimulation du commerce, les drawbacks (recouvrements des droits payés) et les remises (remises des droits payables par ailleurs) permettent d'amoindrir l'incidence des lois fiscales canadiennes, sans altérer le droit du Canada de maintenir les niveaux de protection conformément à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Plus précisément, les droits et taxes peuvent être recouvrés ou faire l'objet d'une dispense lorsqu'il visent des marchandises qui ne sont pas disponibles au Canada et auxquelles une valeur considérable sera ajoutée durant le processus de production au Canada.

Ce programme est un complément à la politique fiscale. Cette politique est établie par le ministère des Finances et comprend d'importantes initiatives de développement économique. Les méthodes et systèmes administratifs nécessaires pour l'exécution et l'application des lois et règlements relèvent de Revenu Canada. Par ailleurs, la responsabilité administrative de certains programmes de stimulation du commerce est souvent partagée avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Le processus de remboursement comprend la vérification des demandes, l'examen de contrôle des données de base fournies à l'appui des demandes, la vérification auprès des entreprises participant aux programmes de remboursements, de drawbacks et de remises, et la promulgation de règlements sur le contrôle des documents et la vérification de conformité. Les règlements sont formulés à l'Administration centrale à Ottawa et appliqués par les sections régionales.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	360	357	354.4	353.5	353.5	353.5
Dépenses de fonct.						
- Traitements	9,882	10,599	12,933	12,903	12,903	12,903
- F & E	538	569	595	595	595	595
- Autres dép.	1,383	1,484	1,811	1,806	1,806	1,806
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

1. La paperasserie et les frais administratifs imposés aux entreprises sont excessifs.

2. Le programme a créé une accumulation de demandes de remboursement et de remise qui augmente les frais directs du gouvernement et retarde les réponses aux entreprises.

3. Le manque de conformité aux exigences administratives précises entraîne souvent des conflits entre les demandeurs et le gouvernement, même si les programme sont conçus pour aider les demandeurs.

4. Les grandes sociétés ont tendance à faire des pressions et reçoivent un traitement particulier ou obtiennent plus de concessions que les petites entreprises.

5. Le motif des remises accordées à certaines sociétés ou personnes en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière n'est pas évident. Les "règles" régissant l'octroi de ces remises ne sont pas publiées.

6. On met en doute l'efficacité de ces programmes pour stimuler la croissance économique ou industrielle. Les formalités onéreuses, les délais d'exécution prolongés, ainsi que la modification et le manque de clarté de la politique gouvernementale en matière de fiscalité et de développement économique ne sont pas de nature à favoriser la création d'emplois de façon importante et durable.

Observations

1. Les programmes de remises et de drawbacks ont favorisé la croissance industrielle et augmenté le nombre d'emplois, mais leur rentabilité n'est pas évidente. On cherche à y apporter des améliorations et à trouver des solutions de rechange.

2. La création de tels programmes découle souvent des pressions exercées par les entreprises. Par ailleurs, ces programmes sont évalués et approuvés par divers ministères, notamment le ministère des Finances, le ministère de l'Expansion industrielle régionale et Revenu Canada - Douanes et Accise. Les procédures sont habituellement établies par voie de consultations entre l'organisme de contrôle chargé d'élaborer les règlements et les organismes chargés de l'exécution des programmes.

3. Il arrive parfois que les frais administratifs directs que doivent subir le gouvernement et l'utilisateur du programme ne sont pas évalués à fond avant la mise en oeuvre du programme.

4. On accuse les programmes d'être arbitraires, mais, en fait, ils sont aussi souples que la situation économique le permet.

5. Selon le Groupe d'étude, la paperasserie, les formalités administratives et les retards subis sur le marché touchent proportionnellement plus les petites et les moyennes entreprises que les grandes.

6. L'évolution vers le libre-échange ou la réduction importante des droits de douane rendront le programme moins efficace avec le temps.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de trouver des solutions afin de réduire la paperasserie et les coûts administratifs, pour le secteur privé, qui sont associés au programme, et d'améliorer la transparence du processus décisionnel.

DROITS D'ACCISE

RCDA 29

Objectif

Assurer le paiement exact des droits d'accise et exercer un contrôle sur la fabrication, l'entreposage et le transport des marchandises assujetties à l'accise.

Documents habilitants

Loi sur l'accise
Loi sur l'administration financière
Loi sur l'importation des boissons enivrantes et Règlement sur les aliments et drogues

Description

Le programme est à la fois axé sur la fiscalité et la réglementation, étant donné qu'il procure des recettes importantes et qu'il permet de contrôler la production de marchandises pour vérifier les quantités produites, et de veiller à ce que la fabrication de produits soit conforme aux normes du gouvernement. Les marchandises visées sont le tabac et l'alcool (distilleries, brasseries, producteurs de vin et producteurs de produits pharmaceutiques et chimiques).

Le ministère des Finances détermine le taux de la taxe, dans le cadre de la politique fiscale. Revenu Canada est chargé de l'administration ainsi que de l'application et de l'exécution des lois et règlements. Le contrôle est exercé par la promulgation de règlements et l'exécution de vérifications de conformité. Les règlements prennent la forme de règlements ministériels et de mémorandums officieux destinés à l'industrie pour lui communiquer des instructions administratives détaillées (par exemple, en ce qui concerne les types de livres et de dossiers qu'elle doit tenir). La conformité est un mélange de surveillance sur place (distilleries), de postvérification (producteurs de tabac et brasseries) ainsi que d'entreposage et de déclaration volontaires (producteurs de produits pharmaceutiques et chimiques). L'exécution du programme est décentralisée et confiée aux régions.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial imposent tous les deux des droits et des taxes sur le tabac et les produits alcooliques. Les deux paliers de gouvernement exercent un contrôle sur le transport et la commercialisation de ces produits.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.			81	81	81	46
Dépenses de fonct.						
- Traitements			2,960	2,988	2,988	1,868
- F & E			288	289	289	289
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations					2	2

Problèmes

1. Imbroglio fédéral-provincial, trop d'organismes investis de pouvoirs régulateurs, coût des produits finis reflétant l'accumulation des droits, paperasserie excessive, complication des activités de commercialisation sur le plan interprovincial.

2. La taxation et le contrôle efficace de la production et de la commercialisation sont la conséquence naturelle de préoccupations d'ordre social et moral. Au cours des années, les considérations de nature fiscale aux deux paliers de gouvernement ont fait monter les coûts industriels bien au-delà des niveaux déterminés par le marché, ce qui entraîne des exagérations (par exemple, au niveau de la concurrence qui existe avec les importations, des entraves à l'importation et de la publicité dans les médias). Il faudrait démêler les éléments sociaux et fiscaux du programme.

3. Certains considèrent que la structure des droits est peu équitable et que la raison d'être des écarts à cet égard entre les diverses boissons alcooliques n'est pas évidente.

4. On met en doute la rentabilité et la pertinence de la surveillance sur place. Cependant, certaines distilleries considèrent la surveillance du gouvernement fédéral comme un avantage pour la commercialisation de leurs marques de produits sur le marché international. En règle générale, on recherche d'autres moyens moins coûteux pour assurer le respect des normes gouvernementales.

Observations

1. La valeur imposable n'est pas entièrement déterminée par le gouvernement fédéral, la majorité des droits et taxes étant imposée au palier provincial. Tous les gouvernements estiment que le programme est essentiellement de nature fiscale et ils en retirent des recettes considérables.

2. Le gouvernement fédéral remplace graduellement la surveillance sur place par la postvérification.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Instaurer un programme d'auto-surveillance pour l'industrie, qui devrait faire rapport au gouvernement et qui ferait l'objet d'un contrôle par celui-ci au moyen de vérifications externes.

2. Procéder, comme il a été proposé, à la réduction des activités du Programme des droits d'accise en éliminant toute surveillance dans les distilleries et les brasseries, ainsi que chez les fabricants de tabac et les fabricants cautionnés, à partir d'avril 1987.

PERMIS ET IMMATRICULATION DES BATEAUX

RCDA 34

Objectif

Identifier les propriétaires des bateaux.

Document habilitant

Loi sur la marine marchande du Canada

Description

Dans le cadre de son mandat de surveillance du mouvement international des marchandises, Revenu Canada veille également à l'application et à l'exécution de certaines lois qui relèvent d'autres ministères. Le programme susmentionné constitue une fonction administrative remplie pour le compte du ministère des Transports.

À l'instar de la procédure d'immatriculation des véhicules à moteur, la délivrance de permis aux propriétaires de petits bâtiments a pour but d'identifier ces derniers et d'assurer leur conformité avec les normes de sécurité. Il n'existe aucune procédure officielle dans le cas des petits bâtiments, car il s'agit d'un programme fondé sur l'observation volontaire.

L'immatriculation des bateaux remplit la même fonction qu'un bureau des titres de bien-fonds : identification des propriétaires, protection des intérêts des propriétaires et des détenteurs de permis et observation des normes de sécurité au moment de l'immatriculation. En guise de sanction, le Ministre peut refuser de délivrer un permis ou d'immatriculer le bateau ou encore consigner le bateau si celui-ci n'est pas dûment immatriculé.

L'immatriculation et la délivrance de permis relèvent des fonctionnaires des bureaux régionaux et des services des douanes dans les ports de débarquement.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	24.0	18.65	19.5	19.5	19.5	19.5
Dépenses de fonct.						
- Traitements	590.0	448.0	535.0	535.0	535.0	535.0
- F & E	29.0	21.0	24.0	24.0	24.0	24.0
- Autres dép.	82.6	62.7	74.9	74.9	74.9	74.9
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

1. Ce programme ne pose aucun problème.

2. Même si l'administration de ce programme n'entraîne que de faibles dépenses de fonctionnement, Revenu Canada met en doute, d'une façon générale, l'efficacité et l'opportunité de son application par un organisme autre que le ministère des Transports.

Observations

1. Tous sont d'avis que la délivrance de permis et l'immatriculation sont nécessaires pour rendre les titres clairs et faire observer les normes de sécurité.

2. Les coûts du programme sont peut-être minimes, mais ses avantages ne sont pas évidents pour Revenu Canada.

3. L'établissement des normes applicables aux bateaux et aux navires (y compris les normes de sécurité) incombe au ministère des Transports; logiquement, la délivrance de permis et l'immatriculation des bateaux pourraient être reliées plus étroitement à l'application des lois et règlements dans ce ministère.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. La délivrance de permis aux propriétaires de petits bâtiments (embarcations de plaisance) pourrait être confiée aux provinces.

2. L'immatriculation des bateaux et navires pourrait être centralisée en faisant un plus grand usage de l'informatique et en confiant cette fonction au ministère des Transports.

3. Récupérer la totalité des coûts par l'augmentation des droits des permis et des frais d'immatriculation.

APERÇU

PROGRAMMES DE TRANSPORTS

Les cinq prochaines sections portent sur divers aspects du secteur des transports au Canada, depuis la réglementation économique directe jusqu'à la mise en place d'infrastructures et de services de transport de base. Les programmes pertinents ont été examinés avant la publication, par le ministre des Transports, du document de travail intitulé "Aller sans entraves". Il a fallu en étudier une vaste gamme à cause des liens étroits qui existent entre les programmes de réglementation et les programmes liés à la réglementation.

La présente section traite des programmes généraux de transports, soit ceux qui touchent tous les modes. Elle renferme également un exposé de situation sur la sécurité des transports et un autre sur les rôles respectifs de Transports Canada et de la Commission canadienne des transports dans l'élaboration de la politique nationale des transports.

Dans les deux suivantes, il est question du transport routier et des compétences actuelles et projetées du gouvernement fédéral dans ce secteur, ainsi que des programmes de réglementation du transport maritime, mode qui fut le premier en date à être réglementé. Y sont aussi examinés des programmes de réglementation des transports aériens, mode le plus réglementé de tous. Enfin, certains programmes de réglementation du transport ferroviaire, de même que le transport et la manutention du grain sont passés en revue. Cette dernière section contient un exposé concis du rôle déterminant que jouent les politiques et les programmes de transport du grain dans la structuration et le rendement actuels des réseaux ferroviaires et des systèmes de transport de l'Ouest.

Les programmes analysés sont administrés par Transports Canada, la Commission canadienne des transports, la Commission canadienne des grains et la Commission canadienne du blé. L'examen des activités de la Commission canadienne du blé est une des rares analyses indépendantes qui ait été faite sur cet organisme de réglementation singulièrement isolé.

Les questions décrites dans le présent aperçu ont une portée multimodale ou sont de nature si générale qu'elles touchent plusieurs programmes de réglementation.

Le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses prévoit la mise en oeuvre, le 1er juillet 1985, d'un programme national complet. Au mois d'avril 1985, les modalités du programme n'étaient toujours pas précisées; bien des compagnies ne sont donc pas au courant des obligations que leur impose la Loi sur le transport des marchandises

dangereuses. L'industrie du camionnage sera désormais réglementée sur ce plan et devra composer avec le besoin de former la masse de ses employés. La plupart des industries touchées se plaignent du manque de consultation, de l'absence d'analyses coûts-avantages pertinentes, du régime visant à obtenir un grand nombre de condamnations pour contravention, des différences marquées dans la réglementation aux États-Unis et au Canada, et de la piètre planification de l'administration du programme en général. Selon le Groupe d'étude, la date de mise en oeuvre du programme devrait être reportée de quelques mois. Il conviendrait également de confier à un groupe d'étude formé de représentants du secteur privé et du secteur public la tâche de modifier le programme en se basant, au besoin, sur des analyses coûts-avantages et des évaluations des risques. Il faudrait négocier un accord bilatéral avec les États-Unis, et TC devrait décupler ses efforts de sensibilisation. Cependant, le déversement de PCB qui s'est produit récemment en Ontario a transformé la situation, et il faut repenser toutes ces conclusions en conséquence.

Les fonctions d'enquête sur les accidents et d'élaboration des principes de sécurité devraient être distinctes des tâches courantes d'application et de formulation des règlements, à cause du conflit d'intérêts intrinsèque qui existe entre elles. La création du Bureau canadien de la sécurité aérienne et la décision de confier à des commissions d'enquête l'examen des accidents graves reflètent cette situation. Cette dissociation totale des fonctions ne se retrouve pas dans les autres modes de transport. Le Canada devrait étudier la faisabilité de créer un organisme de sécurité du transport multimodal qui s'occuperait de toutes les enquêtes sur les accidents, assurerait un service consultatif indépendant sur les questions de sécurité et jouerait un rôle de protecteur du citoyen dans le domaine de la sécurité. (Voir l'exposé de situation.)

Il faudrait préciser le rôle de la CCT et celui de TC dans l'élaboration de la politique des transports. À l'heure actuelle, le Comité des transports aériens (CTA) de la CCT a le pouvoir, contrairement à un ministère, de formuler des règlements sans être tenu de les publier dans la Gazette du Canada ni de les faire approuver par les conseillers juridiques du ministère de la Justice qui sont détachés auprès du Bureau du Conseil privé. En outre, le président de la CCT a, à l'occasion, publié des rapports ou prononcé des discours qui déformaient ou contredisaient la politique adoptée par le ministre. Ce dernier a dû parfois user de son pouvoir de modifier ou d'annuler les décisions du CTA en vue de faire respecter la politique établie par le gouvernement. Il faudrait donc songer à retirer à la CCT son rôle de formulation des politiques, et lui laisser le statut d'organisme quasi judiciaire simplement chargé d'appliquer la politique du gouvernement. (Voir l'exposé de situation.)

La dernière question générale a trait aux audiences que tient la CCT. De nombreux intervenants du secteur privé se plaignent que les audiences de la CCT prennent trop de temps, qu'elles sont trop procédurières et trop complexes, et qu'il est onéreux d'y participer. Les audiences sont devenues politisées et, parfois, les commissaires semblent les tenir uniquement pour faire sentir la présence de la CCT dans toutes les régions du pays. Il est ironique que, d'une part, les participants sérieux jugent nécessaire de se faire représenter aux audiences par des conseillers juridiques et que, d'autre part, le caractère non officiel des audiences permette qu'elles deviennent une tribune pour les excentriques. Il faudrait entreprendre une réforme des procédures en toute priorité.

TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES TC 93

Objectif

Prévenir les accidents évitables dans le transport des marchandises dangereuses, par l'amélioration de la manutention, de l'emballage et du transport de ces marchandises; réduire le plus possible les risques et les conséquences pour la population et la propriété lorsque se produisent de tels accidents.

Document habilitant

Loi sur le transport des marchandises dangereuses

Description

Le programme comprend la mise au point et l'application d'un régime exhaustif de réglementation nationale du transport multimodal des marchandises dangereuses, applicable à toutes les phases du cycle commercial. De plus, en cas d'accident, les renseignements qu'il fournit permettent de prendre des mesures d'urgence judicieuses en temps voulu.

RESSOURCES

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	43	50	60	86	103	112
Dépenses de fonct.						
- Traitements	1,266	1,583	2,941	3,947	4,702	5,081
- F & E	404	537	3,954	3,347	3,586	3,893
- Autres dép.						
Recettes						
Immobilisations	-	-	40	50	65	37

Remarques (c.-à-d. sources et hypothèses d'estimation et de projection)
Le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses a été promulgué dernièrement.

Les ressources pour la période de 1985-1986 à 1987-1988 comprennent une base de 60 A.-P. et 5,457,000 $. Les ressources supplémentaires figurant au tableau sont extraites d'un projet de présentation au CT visant à obtenir les ressources nécessaires à l'application du nouveau règlement. Puisque la présentation n'a pas été analysée par le SCT et que le CT ne l'a pas approuvée, les ressources réelles requises au cours des années ultérieures pourraient différer des chiffres indiqués dans le tableau.

Problèmes

Secteur privé

Ce programme a suscité le plus de critiques. Cela serait dû, en partie du moins, au fait que le Règlement doit entrer en vigueur le 1er juillet 1985. Comme le transport routier des marchandises dangereuses sera réglementé pour la première fois, l'industrie du camionnage sera appelée à former beaucoup d'employés. Ce fardeau sera particulièrement onéreux pour les petites entreprises de camionnage. Le nouveau règlement s'applique à tous les modes de transport et repose sur les systèmes de classification des Nations-Unies. En ce qui concerne les expéditions transfrontalières, aucune entente bilatérale n'a encore été négociée avec les États-Unis. Le coût de mise en application excède probablement les avantages attendus. La perplexité règne quant à savoir combien il en coûtera pour se conformer au Règlement, d'autant que les plaques seront dix fois plus chères que celles exigées aux États-Unis, et quant aux bienfaits escomptés.

De nombreuses consultations ont eu lieu avec des fonctionnaires de Transports Canada. Cependant, le plus souvent, elles n'ont abouti à aucune modification du projet de règlement ou bien elles ont entraîné des changements imprévus. Les industries des produits chimiques et du camionnage seront profondément touchées, et la seconde est d'avis qu'elle n'a pas été suffisamment consultée. Si une entente bilatérale n'est pas conclue sous peu, le camionnage transfrontalier risque fort de connaître des difficultés puisque les routiers canadiens circulant aux États-Unis pourraient être accusés d'infraction aux règlements en vigueur dans ce pays.

Ministère responsable

Depuis près d'une décennie, la loi et le règlement ont fait l'objet d'intenses négociations entre le gouvernement fédéral, les provinces et l'industrie. Le Parlement les a étudiés minutieusement avant de les promulguer. L'industrie approuve le programme parce qu'il a éliminé les règlements redondants et souvent contradictoires édictés par divers organismes fédéraux et provinciaux.

Partage des compétences

Il s'agit d'un programme fédéral-provincial pour lequel les rôles et les responsabilités de toutes les parties ont été définis clairement. Les provinces sont chargées de l'appliquer au transport routier et les autorités fédérales, aux autres modes de transport. Sauf en Alberta, les règlements sur l'emballage et la manutention relèvent également du gouvernement fédéral.

Observations

De tous les programmes examinés par le Groupe d'étude, celui-ci a sans doute suscité le plus la colère du secteur privé. Selon ce dernier, le processus de formulation des règlements était parfaitement "inadéquat", les consultations "superficielles", les préavis "ridicules", le délai imparti pour se conformer aux règlements "risible s'il n'était sérieux".

Le Groupe d'étude pense que la façon dont le gouvernement exerce son pouvoir de réglementation serait mal perçue s'il ne fait rien pour régler ce problème.

C'est pour l'industrie du camionnage que l'adaptation au Règlement semble la plus difficile et la plus coûteuse. Les fonctionnaires de TC ont signalé que les activités de formation primeront sur la mise en application au cours des mois qui suivront l'entrée en vigueur du Règlement le 1er juillet 1985. Néanmoins, l'industrie demeure inquiète et n'en est pas moins tenue de se conformer à la loi. Un plan d'application antérieur prévoyait une sursis de douze mois pour le camionnage et de six mois pour les autres modes de transport.

La liste des quinze sujets de préoccupation qu'a dressée l'Association des manufacturiers canadiens est jointe en annexe.

Il semble que les règlements n'ont pas été développés en détail mais qu'on les mette malgré tout en application suivant un calendrier très strict. La réputation du gouvernement comme auteur de règlements risque de s'en trouver gravement compromise.

Manifestement, le récent déversement de PCB à Kenora restreint énormément les perspectives du gouvernement pour corriger la situation créée par ces règlements. Toutefois, il ne faudrait pas invoquer cet accident pour faire adopter à toute vapeur des centaines de pages de règlements qui auront de graves répercussions sur plusieurs secteurs de l'économie.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures qui suivent :

1. Procéder immédiatement à la mise sur pied d'un comité mixte de la haute direction formé de représentants des secteurs public et privé - ou le rappeller s'il existe déjà - et lui confier le mandat de dresser un plan d'action qui a) reporterait la mise en oeuvre des éléments des règlements qui ne créent pas de problème et b) permettrait de reconsidérer les points que l'Association des manufacturiers canadiens juge utile de revoir.

2. Demander qu'une analyse exhaustive des coûts et des avantages soit un élément majeur des travaux du comité de la haute direction proposé.

3. Donner la priorité absolue à la négociation d'une entente bilatérale avec les États-Unis, puisque la question préoccupe beaucoup les expéditeurs et les camionneurs transfrontaliers.

4. Intensifier les efforts de formation en fonction du grand nombre d'employés qui devront se familiariser avec les parties du Règlement qui les concernent.

SITUATION - TRANSPORT DES MARCHANDISES DANGEREUSES

L'Association des manufacturiers canadiens (AMC)
Liste des problèmes majeurs concernant le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses

1. La plupart des manufacturiers ne pourront pas respecter la date d'entrée en vigueur du 1er juillet 1985. À compter de ce jour-là, ils enfreindront donc la loi. L'AMC croit comprendre qu'il en sera de même dans les secteurs non manufacturiers qui sont réglementés, par exemple chez les transporteurs. Il faut au moins un an pour procéder à la mise en application. Au cours de cette période, d'importants problèmes de fond que posent les règlements devront être résolus pour rendre ces derniers praticables.

2. Il faut une exemption complète pour les biens de consommation et les petites quantités. Le règlement actuel prévoit une exemption très restreinte et conditionnelle qui, en fait, n'en est pas vraiment une et qui a peu d'utilité. S'il faut réglementer un certain nombre de matières données qui sont des produits de consommation ou en petites quantités, il conviendrait de les préciser et donc de les exclure des produits autrement visés par une exemption totale et globale. Procéder ainsi permettra de supprimer un certain nombre de dispositions contradictoires et complexes des règlements qui ne font que semer la confusion chez les utilisateurs sans garantir des niveaux satisfaisants de sécurité publique.

3. Les exigences relatives aux documents d'expédition sont inapplicables. Il faut y apporter des révisions substantielles qui nécessiteront beaucoup de temps et de travail. Le principal problème est la rigueur des critères de présentation de l'information; les documents trop détaillés, trop longs et difficiles à lire contribuent peu à la sécurité publique.

4. On soutient que le Règlement est une version uniformisée et refondue des règlements en vigueur dans les transports par air, par eau et par chemin de fer, auxquels on a ajouté des règlements sur le transport routier. Cependant, les exigences varient selon le mode. Il conviendrait d'adopter une démarche plus simple pour les expéditions intermodales. Il faudra des compromis et beaucoup de travail pour en arriver à une solution.

   Nous proposons deux façons d'aborder le problème. Élaborer des exigences véritablement uniformes pour tous les modes de transport, ou (notre préférence), lorsque des modes différents sont utilisés

pour une expédition, pouvoir choisir de se conformer seulement aux exigences réglementaires applicables au mode de transport le plus dangereux. Nous ne croyons pas que ces deux propositions diminuent la sécurité publique et nous sommes certains que l'une et l'autre permettront de réduire la paperasserie.

5. Les exigences relatives aux mesures d'urgence sont irréalistes et impraticables. Elles risquent de compromettre des ententes à l'amiable qui fonctionnent bien à l'heure actuelle. Il sera tout particulièrement difficile pour les petits manufacturiers de s'y conformer. De plus, il n'est pas certain que la sécurité publique sera meilleure malgré le surcroît de dépenses.

6. Une exemption plus adéquate des opérations de l'usine s'impose pour que la loi s'applique entre le début du chargement et la fin du déchargement et que les opérations de l'usine relèvent de la loi provinciale sur la santé et la sécurité au travail.

7. Les produits retournés et impropres qui sont renvoyés au fournisseur doivent être traités autrement que les marchandises destinées à la vente et leur expédition devrait être beaucoup moins coûteuse. Les considérations coûts-avantages l'exigent. Il faudra beaucoup d'efforts pour en arriver à une solution.

8. Les exigences selon lesquelles les vendeurs étrangers qui expédient des marchandises au Canada doivent avoir des agents canadiens peuvent faciliter la mise en application des règlements. Nous croyons cependant qu'elles augmentent les coûts et que l'ingérence dans les relations commerciales qu'elles supposent annule tout avantage gagné par ailleurs, sans pour autant accroître la sécurité publique.

9. Les exigences d'accréditation de la formation devraient être supprimées. Les avantages présumés (c.-à-d. faciliter l'application) sont neutralisés par le coût de la paperasserie.

10. La classification, surtout celle des produits non énumérés dans les annexes, est une formalité très complexe, tout particulièrement pour les petites entreprises. À la limite, la classification devrait être la responsabilité des fournisseurs. Pour ce faire, on ne saurait imposer au seul expéditeur les obligations de classification, étant donné que ce dernier peut être acheteur ou fournisseur selon le moment où prend effet l'entente contractuelle. (Un acheteur devient un expéditeur s'il achète des marchandises FAB à l'entreprise du fournisseur, ce qui signifie qu'il le devient à ce moment-là, avant même que ne commence le transport réel.)

11. Les expéditions de déchets à l'intérieur des frontières d'une province ne doivent pas être assujetties aux règlements avant que les gouvernements fédéral et provinciaux ne s'entendent formellement sur une formule uniforme de manifeste pour les expéditions de déchets. Ce manifeste comporterait trois parties : celles de l'expéditeur, du transporteur et du consignataire. Autrement, on accroîtra la paperasserie dans les provinces où il n'y a pas de régime tripartite.

12. Les dispositions établissant la responsabilité des employés peuvent faciliter l'application des règlements, mais elles créeront d'importants problèmes de relations de travail. Nous craignons fort que les avantages ne justifient pas les coûts. À ce premier stade du moins, l'employeur seul devrait assumer la responsabilité jusqu'à ce qu'il soit démontré qu'une autre façon de procéder s'impose pour assurer la sécurité publique.

13. Les expéditions en provenance des États-Unis qui sont conformes aux dispositions américaines équivalant au Règlement sur le transport des marchandises dangereuses devraient être totalement exemptées des règlements canadiens. Les conditions d'exemption que prévoit le règlement actuel devraient être supprimées à moins que leurs avantages soient supérieurs aux coûts qu'elles imposeront.

14. Il faut procéder à une analyse coûts-avantages adéquate des règlements. Il faudra donc s'attaquer à bon nombre des problèmes majeurs susmentionnés, ainsi qu'aux difficultés techniques (par exemple, l'utilisation obligatoire de plaques étiquettes rétroréfléchissantes). L'analyse coûts-avantages du Système d'information sur les marchandises dangereuses utilisées au travail (SIMDT) devrait servir de modèle, en particulier pour ce qui a trait à la taille de l'échantillon, à la coopération réelle avec l'industrie pour obtenir un fort taux de réponse et des résultats significatifs et à la nécessité de confier l'analyse à quelqu'un qui n'est pas associé au ministère auteur des règlements.

15. Les exigences d'enregistrement sont inutiles parce qu'elles ne contribuent en rien à la sécurité publique. Elles ne font qu'augmenter la paperasserie et devraient être supprimées.

NOTA : Cette liste des problèmes majeurs liés au Règlement sur le transport des marchandises dangereuses date du 12 avril 1985. Il faut s'attendre à ce qu'elle s'allonge au fur et à mesure que les membres de l'AMC se familiarisent avec le Règlement, tentent de l'appliquer à leurs opérations et communiquent leurs observations à l'Association.

Avril 1985

INSPECTEUR GÉNÉRAL - SÉCURITÉ DES TRANSPORTS TC 500

Objectif

L'inspecteur général fait office de vérificateur de la politique, des méthodes et des procédures du Ministère en matière de sécurité et joue le rôle de protecteur du citoyen en recevant les plaintes du public concernant la sécurité des transports.

Document habilitant

S/O

Description

L'inspecteur général examine les propositions importantes concernant les lignes de conduite à adopter pour garantir des services de transport sûrs et il les commente. Il fait office de porte-parole du public, étudie les questions de sécurité que lui soumet le ministre ou le sous-ministre, sensibilise le ministre aux nouveaux problèmes qui se posent dans le domaine de la sécurité des transports et examine les rapports d'accidents graves pour le compte du ministre.

Ressources*

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	-	-	6	7	7	7
Dépenses de fonct.						
- Traitements	-	-	330	391	391	391
- F & E	-	-	128	103	103	103
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

* Les ressources nécessaires pour 1986-1987 et les exercices ultérieurs sont indiquées en supposant que le Ministère peut justifier la poursuite de cette activité dans le Plan opérationnel pluriannuel de 1985.

Problèmes

Secteur privé

Les interlocuteurs du secteur privé estiment que ce programme ne pose aucun problème. En général, le secteur privé ignore l'existence du programme. Un nombre limité de données quantitatives permettant d'évaluer le programme ont montré qu'il n'avait aucune incidence particulière, dans un sens ou dans l'autre.

Ministère responsable

TC juge que les avantages du programme excèdent les coûts et que le programme a atteint son premier objectif durant sa brève existence. L'objectif de protecteur du citoyen n'a pu être atteint faute des efforts nécessaires sur les plans des relations publiques et de la publicité. Il importe de constituer un organisme d'examen indépendant pour réussir à mettre en oeuvre une politique générale efficace en matière de sécurité des transports.

Partage des compétences

Aucun programme semblable n'a été mis de l'avant par d'autres échelons de gouvernement.

Observations

Le Bureau de l'inspecteur général - Sécurité des transports (IGST) a été créé sur l'ordre de l'ex-ministre des Transports parce que le public avait de plus en plus l'impression que Transports Canada ne portait pas attention aux accidents évités de justesse et aux conflits d'intérêts apparents qui surgissent quand des ministères et des organismes gouvernementaux investis d'un pouvoir de réglementation en matière de sécurité sont également responsables de la prévention et des enquêtes sur les accidents.

Par conséquent, l'IGST a un rôle de protecteur du citoyen ou de vérificateur des politiques, des méthodes et de l'administration du Ministère en matière de sécurité. Il n'a aucun pouvoir de réglementation. Il sert plutôt de porte-parole des particuliers qui se plaignent de manquements à la sécurité et qui ne seraient pas satisfaits des réponses des instances de réglementation des transports. L'IGST conseille également le sous-ministre et le ministre des Transports sur les questions de sécurité.

L'IGST a fourni des conseils au ministre et au sous-ministre sur une foule de questions pendant ses 13 mois d'existence. Il s'est peu fait connaître du public.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Intégrer l'IGST et ses fonctions à celles de l'organisme indépendant qu'il est proposé de charger de veiller à la sécurité du transport multimodal. (Voir l'exposé de situation ci-joint.)

Situation - Sécurité des transports au Canada

Introduction

Au Canada, la sécurité des transports est l'une des grandes préoccupations du public. Un récent sondage mené par Transports Canada a révélé que la sécurité des transports se classe au troisième rang parmi les questions graves d'intérêt national, après le chômage et l'inflation. Cela s'explique, du moins en partie, par le côté spectaculaire des accidents de transport et par la grande attention qu'y portent les médias.

Depuis toujours, la sécurité des modes de transport aérien, maritime et ferroviaire a été l'entière responsabilité du gouvernement fédéral. Quant au transport routier, il est administré conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces. Le premier est responsable des normes relatives à l'équipement des véhicules et les secondes, de la sécurité routière.

Autre caractéristique de l'administration de la sécurité des transports au Canada, des commissions d'enquête sont chargées de faire enquête sur les accidents graves. Ces commissions sont habituellement présidées par un juge. Elles se caractérisent par des audiences officielles où des témoignages sont donnés sous serment. La principale raison pour laquelle des commissions sont constituées est d'assurer le grand public qu'une enquête objective, impartiale et exhaustive a lieu.

Questions

Le paragraphe précédent renvoie à la première grande question, à savoir que les enquêtes sur les accidents doivent être dissociées de l'élaboration des règlements sur la sécurité et de leur application. La possibilité d'un conflit d'intérêts entre ces deux fonctions est évidente, comme l'admettent la plupart des parties intéressées. Quiconque a travaillé à la formulation ou à l'application de règlements acquiert une façon de voir qui teintera forcément et inconsciemment son raisonnement et, partant, ses déductions, au cours d'une enquête sur un accident. Voilà d'ailleurs l'une des raisons qui ont motivé la création du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) et le transfert du groupe des enquêtes sur les accidents maritimes de la Garde côtière à une section chargée de la politique ministérielle au sein de l'Administration du transport maritime. La création récente du bureau de l'Inspecteur général, Sécurité des transports, avec mission de vérifier les règlements et les programmes de sécurité des transports et d'agir en tant que protecteur du citoyen dénote aussi l'importance que l'on attache à séparer l'élaboration des règlements sur la sécurité et les enquêtes sur les accidents.

La deuxième grande question porte sur la consultation tant au cours du processus d'élaboration des règlements que durant leur application subséquente. Des entrevues récentes avec des porte-paroles du secteur privé ont montré que l'absence de consultations utiles est un problème de taille qui a des répercussions importantes sur le chapitre des coûts pour les industries touchées. Cette critique a été formulée non seulement par les représentants des industries du camionnage, du chemin de fer et du transport maritime mais aussi par les porte-paroles des entreprises manufacturières. Ces personnes croyaient avoir trouvé d'autres moyens d'atteindre les objectifs des programmes de sécurité, mais ces moyens ont été rejetés sommairement par les auteurs de règlements.

La troisième question, et la plus récente, porte sur la responsabilité de la section Sécurité et hygiène au travail de Travail Canada en matière d'enquêtes sur les accidents. Ce groupe mène ses enquêtes selon une approche centrée sur le travailleur et sur les conditions de travail. À l'heure actuelle, ses responsabilités sont en partie déléguées et en partie administrées directement.

Proposition

Une avenue possible pour régler les trois questions ci-dessus serait de confier à un organisme spécialement chargé de la sécurité du transport multimodal les fonctions d'enquête sur les accidents qui incombent actuellement à Transports Canada, à la Commission canadienne des transports et à Travail Canada. L'organisme proposé serait indépendant de Transports Canada et rendrait compte directement au Parlement. Il réunirait les activités existantes d'enquête sur les accidents et de formulation de recommandations, et il conseillerait le gouvernement en matière de politique de sécurité. Il ferait aussi fonction de vérificateur et de protecteur du citoyen, rôle actuellement dévolu à l'Inspecteur général, Sécurité des transports.

L'organisme remplacerait les commissions d'enquête et ferait enquête sur tous les accidents, quels que soient leur gravité ou le mode. L'effectif de l'organisme serait secondé au besoin par des experts-conseils ou d'autres spécialistes, du secteur privé par exemple.

Examen du système actuel et solutions de remplacement

Le système actuel ne semble pas donner satisfaction pour ce qui est du conflit d'intérêts et du manque de consultation dont il est question. La création de BCSA en est une preuve. Les fonctions d'enquête sur les accidents de TC continuent de donner matière à critique sur le plan du conflit d'intérêts puisqu'elles continuent de ressortir au Ministère. Les enquêtes de la CCT sur les accidents de chemin de fer sont encore plus susceptibles de faire l'objet de telles critiques. Le nouvel organisme à vocation multimodale résoudrait ce problème de politique.

À l'heure actuelle, la seule voie de consultation, hormis le ministère et l'organisme responsables, passe par l'Inspecteur général, Sécurité des transports. Cependant, cet organisme est tellement nouveau, restreint et fragile qu'il ne peut exercer une influence significative sur les programmes de sécurité des administrations des transports modaux. On réussira mieux à établir un processus de consultation significatif s'il existe un organisme fort et autonome.

Au fil des ans, on a décelé de graves lacunes assorties au recours à la commission d'enquête pour mener les enquêtes sur les accidents majeurs. Premièrement, il y a le fait que des personnes ayant peu d'expertise technique en sécurité des transports examinent des questions complexes. Si le commissaire est un juge, sa façon propre d'aborder les problèmes risque de donner un éclairage particulier aux questions, et de le porter vers certains genres d'instruments de politique, à savoir la législation et la réglementation. Deuxièmement, les procédures de tels organismes sont trop procédurières et formalistes et elles prennent trop de temps. Troisièmement, le processus des audiences peut devenir politisé parce que les audiences font d'ordinaire l'objet d'une grande attention de la part des médias et que le commissaire devient sensible aux préoccupations des diverses parties intéressées. Quatrièmement, les audiences publiques ouvertes attirent toutes sortes d'intéressés et risquent de devenir une tribune pour les excentriques.

Les avantages d'un organisme multimodal d'enquête sur les accidents sont multiples. Premièrement, il n'y aurait pas de conflit d'intérêts puisque l'organisme s'occuperait uniquement d'enquêtes. Deuxièmement, il disposerait d'un groupe permanent d'experts sur place. Il serait ainsi en mesure de parachever rapidement et efficacement des enquêtes dont les conclusions seraient objectives, excellentes et réalisables et seraient jugées telles. Troisièmement, dans le cas d'une enquête majeure, l'organisme disposerait d'un répertoire des divers centres d'excellence en sécurité des transports et des experts dans divers domaines. Il pourrait recourir à ces ressources pour recruter rapidement les membres des groupes d'étude chargés de mener ces enquêtes majeures. Quatrièmement, l'organisme pourrait développer des compétences dans les questions de sécurité du transport multimodal et être en mesure d'élaborer des politiques de sécurité plus complètes que ne le font les organisations axées sur un mode de transport donné. L'un des problèmes en matière de sécurité des transports d'urgence est la façon de traiter les études portant sur des questions multimodales. Cinquièmement, de tels organismes existent dans d'autres pays économiquement développés, et l'on pourrait tirer parti de leur expérience pour concevoir un organisme canadien.

Conclusions

Selon le Groupe d'étude, les raisons exposées précédemment confirment clairement le bien-fondé d'un organisme chargé de la sécurité du transport multimodal. Un groupe d'étude mixte indépendant devrait étudier cette proposition en profondeur.

Situation - La Commission canadienne des transports et la politique nationale des transports

Depuis sa création en 1967, la CCT n'a cessé d'être en butte aux critiques. On lui a reproché tantôt son inefficacité administrative, tantôt d'empêcher l'élaboration et la mise en oeuvre d'une politique des transports marquée au coin de l'innovation. Les critiques formulées à l'endroit de la CCT en particulier, et à l'égard des problèmes liés aux organismes de réglementation canadiens en général, se retrouvent dans les rapports de la Commission de réforme du droit (1978), du Conseil économique du Canada (1981-1982), du Bureau du Conseil privé (1982-1983), de la Commission Lambert, et d'autres encore. Cette liste omet, bien sûr, les écrits d'universitaires tels que Stanbury et Reschenthaler et la perception qu'ont les provinces de la CCT. Bref, la CCT, en tant qu'organisme au fonctionnement boiteux, a été étudiée à satiété par des économistes, des avocats, des spécialistes de l'administration publique, des groupes de protection des consommateurs, des groupes de pression de l'industrie et d'autres bureaucrates.

Toute cette analyse passe en grande partie à côté du point essentiel en ce qui concerne la CCT : remplacer ou réorganiser la CCT aura bien peu d'effet sur le réseau des transports, l'efficience économique ou quoi que ce soit à vrai dire, jusqu'à ce que le gouvernement ait exprimé clairement sa position sur la politique des transports en général. Manifestement, l'avenir de la CCT est inextricablement lié à l'orientation que prendra la politique de réglementation au Canada. Il est aussi évident qu'un organisme de réglementation peut infléchir la politique. Les questions les plus importantes sont : de quelle façon le gouvernement entend-il utiliser la CCT pour faire connaître au secteur des transports l'orientation de sa politique, s'il en est? Y a-t-il des fonctions légitimes et constantes qui justifient l'existence d'un tel organisme dans un milieu en rapide évolution? La meilleure façon d'utiliser la CCT est-elle d'en faire une arène indépendante où pourraient s'exprimer les préoccupations des expéditeurs, des transporteurs et du public en général?

En toute logique, il est évident que tout gouvernement dispose d'une vaste gamme d'instruments lui permettant de contrôler et/ou d'influencer le comportement des organismes de réglementation et de maintenir son contrôle politique sur d'importantes questions de principe. Comme le faisait remarquer le Conseil économique, il ne s'agit pas tant de savoir si un gouvernement peut obtenir ce qu'il veut des organismes statutaires, mais plutôt comment il arrivera à son objectif.

En se fondant sur ce qui précède, on peut supposer, d'après la manière dont la CCT a fonctionné depuis 1967, qu'il a dû y avoir une série de compromis et, très probablement, de la confusion quant à l'orientation de la politique du gouvernement en matière de transports.

On ne saurait douter que certaines des recommandations formulées récemment en vue d'imprimer une orientation de politique plus nette à la CCT ou d'assurer au ministre des Transports un plus grand contrôle de la politique accroîtront l'efficience de l'organisme. Toutefois, la question de son efficacité n'en est pas réglée pour autant. Par exemple, la CCT a tenu dernièrement des audiences sur la possibilité d'étendre au transport ferroviaire intérieur la recommandation d'autoriser, pour les mouvements transfrontaliers, les tarifs consentis aux termes d'un contrat confidentiel. Cette mesure semble inévitable puisque beaucoup d'expéditeurs des États-Unis transportent également des marchandises au Canada et que d'importants écarts de taux ne pourraient être tolérés. Elle signifie que la CCT n'aurait plus lieu d'enregistrer les tarifs. Cela signifie également qu'on pourrait la déssaisir de questions comme l'abandon des embranchements. Les fonctions qui lui resteraient consisteraient à centraliser les plaintes des expéditeurs captifs et, peut-être, à exercer un droit de regard sur les questions de sécurité ferroviaire.

Avant d'aborder l'examen du rôle que pourrait jouer la CCT, il conviendrait de passer en revue les tendances constatées dans les politiques des transports depuis 1967, tendances qui ont contribué à semer la confusion quant au juste rôle de la CCT.

La CCT et l'application de la politique nationale des transports

La Commission royale d'enquête sur les transports (communément appelée Commission MacPherson) a fait rapport de ses conclusions en 1961. Établie en 1959 en vue de régler les dernières d'une série de crises dans le secteur ferroviaire, elle déborda rapidement son mandat premier pour faire des observations sur la nature évolutive des transports au Canada. En particulier, elle nota qu'une réglementation en fonction d'un monopole ne convenait pas, compte tenu de la concurrence réelle et éventuelle dans le secteur des transports. Elle recommanda de fixer le niveau des tarifs marchandises par concurrence entre les différents modes de transport.

En 1967 était adoptée la Loi nationale sur les transports (LNT) qui, selon certains, traduisait les vues de la Commission MacPherson. La LNT souligne la nécessité d'un "système économique, efficace et adéquat de transport". Elle précise également que ces objectifs seront le plus vraisemblablement atteints dans un milieu où les différents modes de transport se font concurrence, selon leurs caractéristiques et leurs avantages propres. Si la LNT fournissait un nouveau cadre pour la politique des transports, par contre, nombre de lois et de règlements touchant des modes donnés demeuraient intacts, tandis que d'autres, dont la Loi sur les chemins de fer, étaient modifiés.

Comme tout le monde le sait, la LNT créa la CCT comme unique instance de réglementation de tous les modes de transport de compétence fédérale. Depuis sa création, on a reproché à la Commission d'être à la fois trop rigide et trop souple. Elle a embrouillé la politique nationale des transports et lui a imprimé des orientations nouvelles et peut-être indésirables. On l'a accusée de se vouloir inutilement procédurière et d'adopter des solutions avec une hâte indue, etc. À bien des égards, l'ambivalence à l'égard de la CCT traduit à la fois l'insatisfaction qu'elle procure comme organisme de réglementation, et la confusion entourant la nature de la politique nationale des transports.

Sept ans à peine après l'adoption de la LNT, cette confusion était manifeste. D'une part, les détracteurs de la Loi la disait "schizophrénique" du fait qu'elle prônait la concurrence intermodale alors que chaque mode demeurait réglementé. D'autre part, en 1975, le gouvernement estimait qu'il était allé beaucoup trop loin dans le sens de la concurrence. En 1974, M. Marchand déclarait que "la politique du transport est un fiasco" et que le "principe fondamental (c'est-à-dire la concurrence entre les divers modes de transport) ne convenait pas au Canada". En juin 1975, un énoncé de politique sur les transports que l'on attendait depuis longtemps devait renforcer le point de vue de M. Marchand. Selon cet énoncé, à cause des profonds changements du climat socio-économique mondial depuis 1967, la concurrence ne pouvait être viable que dans certains secteurs du système du transport et ne devrait pas être un facteur de première importance lorsqu'il s'agit de réglementer les transports en général.

Les modifications ne furent jamais adoptées. Cependant, le gouvernement, de fait, était disposé à renverser et à modifier les adjectifs qualifiant la politique énoncée dans la LNT. L'objectif était d'avoir un système accessible, équitable et efficace, plutôt qu'un système économique, équitable et adéquat. Bref, en 1975, le gouvernement était de nouveau disposé à faire des transports un instrument de politique, c'est-à-dire à édicter plus de règlements pour atteindre ses objectifs sociaux et ses visées de développement (vu la crise de l'énergie).

À peine deux ans plus tard, le Cabinet ordonnait la création du Comité interministériel sur la concurrence et la réglementation des transports (composé de représentants de la CCT, de Consommation et Corporations Canada (CCC) et de Transports Canada) pour aplanir les divergences entre les modifications proposées à la LNT et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Le Comité prônait la refonte complète des dispositions relatives à la concurrence et devait avoir dans son champ de compétence les industries réglementées. L'année suivante, soit en 1978, ce comité fut éclipsé par "le Mandat sur la réglementation" du

Conseil économique du Canada (CEC). Le CEC présenta effectivement son rapport en 1981, mais le Comité interministériel ne fit jamais rapport au Cabinet comme il le devait au départ.

Il importe de noter qu'au moment où le gouvernement du Canada était disposé à réorienter la LNT non plus sur la concurrence mais, essentiellement, sur une réglementation accrue, le programme de réforme des règlements du Président Ford prenait racine et allait conduire à des mesures concrètes de déréglementation sous l'administration Carter. De 1975 à 1980, il y eut déréglementation des industries américaines du transport aérien de fret et de passagers, du transport ferroviaire et du camionnage. C'est précisément à cette époque que le Comité interministériel et le Conseil économique entamaient leurs travaux d'analyse. Leurs experts eurent souvent tendance à ne pas tenir compte de l'expérience nouvelle des États-Unis qui, selon eux, n'avait rien à voir avec le Canada. Comme nous le verrons plus loin, en quelques années à peine, l'incidence de la déréglementation aux États-Unis se ferait sentir au Canada de façons très réelles à mesure que les transporteurs américains accapareraient l'acheminement des marchandises que les firmes canadiennes destinaient aux États-Unis.

Pendant toute la période en question (de 1967 à 1980), mais plus particulièrement de 1975 à 1980, la CCT tenta de réglementer les transports dans un milieu en rapide évolution. Il y a peu de doute qu'elle influa sur la politique nationale des transports, tant par ses décisions que par sa participation, sur le plan de l'analyse, à l'examen des règlements qu'avaient entrepris le Conseil économique et le Comité interministériel. De fait, pour satisfaire la CCT, ce dernier dut tempérer nombre de ses recommandations en faveur de la concurrence pour permettre que s'achèvent les travaux de recherche. (La présentation des rapports finals fut retardée de plus d'un an, bien que la CCT eut annoncé à plusieurs reprises qu'elle n'avait aucun rôle à jouer en ce qui concerne la politique.) Les choses se compliquèrent davantage lorsque Consommation et Corporations Canada, en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, intenta des poursuites contre des entreprises de camionnage, soulevant ainsi la possibilité d'invoquer les travaux de recherche menés par la CCT pour les besoins du Comité pour démontrer "le manque de cohérence" de la Couronne pour ce qui est de fermer les yeux sur pareille attitude contraire à l'esprit de concurrence.

Il est inutile de s'étendre sur ces questions si ce n'est pour dire que la CCT a, de fait, participé activement à l'élaboration de la politique et en a influencé l'orientation. Affirmer que la CCT était inefficiente, inefficace ou qu'elle dénaturait les décisions d'ordre économique par ses règlements frise le truisme. La question importante qu'il faut se poser c'est comment la CCT a reçu et intégré à ses méthodes de réglementation l'orientation (incohérente) de la politique.

Définir un nouveau rôle pour la CCT

Les rapports entre le ministre des Transports et le président de la CCT en ce qui concerne la formulation de la politique ont été "indirects". Le personnel de la CCT étudiait les discours et les annonces du ministre afin de déceler les changements dans l'orientation de la politique. On tentait ensuite d'obtenir des éclaircissements de vive voix pour savoir dans quelle direction le gouvernement souhaitait s'engager. Le pouvoir du gouverneur en conseil de rescinder les décisions de la CCT (ou les appels au ministre à l'égard de décisions relatives à des permis de services aériens) constitue la voie la plus directe pour faire connaître l'orientation de la politique. Si de telles mesures permettent d'exercer un contrôle politique sur les questions délicates, elles tendent aussi à dévaloriser le rôle de la CCT.

Le juste équilibre entre avoir des règles claires et applicables, d'une part, et, d'autre part, la nécessité de maintenir un contrôle politique sur les questions délicates n'est certes pas facile à atteindre. S'ajoutent à ce problème les répercussions importantes qu'avait et qu'a encore au Canada la déréglementation aux États-Unis. Il est évident que l'incidence économique et juridique que celle-ci a outre-frontières ajoute une dimension internationale à la concurrence dans le système des transports. Le gouvernement du Canada n'y peut rien. Les répercussions divergentes, selon le mode de transport et le partage des compétences de réglementation, viennent compliquer davantage la situation. En effet, les accords bilatéraux sur les services aériens ne concernent pas uniquement les États-Unis, la réglementation du camionnage relève des provinces, tandis que celle des transports ferroviaire et maritime incombe au gouvernement fédéral.

Sans aller dans les détails, la CCT tente toujours de réglementer d'une façon qui s'oppose aux intérêts actuels des transporteurs. Elle se fonde sur des lois, comme la Loi sur les chemins de fer, qui sont impropres à favoriser une réglementation efficace, ou pas suffisamment souple pour tenir compte de l'évolution de la situation. Les textes de loi relatifs aux transports, tels la LNT, la Loi sur les transports, la Loi sur l'aéronautique, la Loi sur la marine marchande du Canada, la Loi sur le transport par véhicule à moteur, etc., doivent être révisés ou sont en voie de l'être au regard du cadre politique actuel qui a évolué depuis 1967. De plus, les intentions du gouvernement en ce qui concerne les sociétés d'État (qui ont tendance à occuper une place importante dans chaque sous-secteur des transports) ajoutent à l'incertitude.

Comme première étape de solution de ces difficultés, le gouvernement pourrait envisager d'annoncer sa propre "politique des transports", laquelle confirmerait ou modifierait le cadre actuel. Comme deuxième étape, il faudrait considérer toutes les lois relatives aux transports

comme un "ensemble" et établir l'ordre de priorité en matière de politique au fur et à mesure que s'effectue la révision des diverses lois. Dans un troisième temps, le gouvernement pourrait songer à préciser sa position à l'égard des sociétés d'État et de leur rôle dans le réseau des transports. Enfin, le Groupe d'étude a suggéré que le gouvernement étudie la nécessité de créer un organisme qui, sans avoir l'importance de la CCT, ferait partie d'un organisme consultatif de réglementation sans caractère économique.

Pour ce qui est de ce dernier point, il est évident que, même dans un milieu déréglementé comme celui des États-Unis, certains règlements demeurent. Par exemple, après la déréglementation du transport ferroviaire, les Américains se sont rendu compte qu'il fallait un mécanisme indépendant pour protéger les expéditeurs captifs (généralement les exploitants de ressources naturelles). Et, de fait, ils ont étudié attentivement les dispositions depuis longtemps en vigueur au Canada mais généralement inefficaces. De même, des dispositions précises sur la sécurité et les rapports d'accident se sont avérées nécessaires.

Plutôt que de se consacrer à l'établissement et à l'étude de l'évolution des tarifs, la CCT pourrait être une arène quasi judiciaire où seraient débattues ces questions délicates qu'il vaudrait mieux ne pas laisser à ceux qui sont appelés jour après jour à élaborer des politiques. La CCT pourrait continuer d'appliquer les dispositions relatives à l'examen des fusions ou des comportements qui restreignent la concurrence (article 27 de la LNT). Manifestement certains travaux de recherche par des experts seraient nécessaires pour fournir aux commissaires des renseignements à jour. Toutefois, ces renseignements pourraient être obtenus au cours des audiences ou en consultant des experts. Bien sûr, une importante équipe de recherche qui publie dans son propre intérêt des études sur le bien-fondé des règlements ne serait pas nécessaire. Par ailleurs, les dispositions de l'article 23 devraient être remplacées par des lignes directrices précises. En effet, les audiences que tient la CCT sur toute question d'intérêt public en vertu de cet article sont généralement inefficaces ou frappées d'immobilisme.

Nombre de ces questions sont liées entre elles et ne peuvent être aisément séparées. Par exemple, on pourrait avancer que la CCT veille à la sécurité en édictant des règlements sur le genre d'équipement à utiliser et dans quelles circonstances. On pourrait rétorquer qu'elle devrait se préoccuper d'établir des méthodes appropriées pour l'utilisation de tout équipement. Bref, il n'est pas facile de prévenir le chevauchement des fonctions ou les interférences. Dans la mesure où un règlement sera toujours sujet à interprétation, il devient nécessaire de donner à la politique l'orientation qui convient. Cette question a déjà surgi relativement aux recommandations du Bureau du Conseil privé.

Cependant, un nouvel énoncé plus précis de la politique des transports, doublé de propositions sur la modification des divers textes de loi, aiderait beaucoup à corriger la situation. En outre, les appels ne devraient sans doute pas être présentés au ministre, mais plutôt au gouverneur en conseil.

APERÇU - TRANSPORT ROUTIER

Synopsis

Le Groupe d'étude est insatisfait du rythme de la déréglementation réalisée jusqu'à ce jour par les provinces. Les règlements provinciaux font encore obstacle au rendement et à la croissance du transport routier. Cela risque de nuire à nos relations avec les États-Unis, qui ont déréglementé depuis un certain temps le camionnage, ce dont profitent les entreprises canadiennes. Le Groupe d'étude propose que des mesures soient prises pour accélérer la déréglementation du camionnage au Canada.

Contexte

La réglementation du camionnage au Canada a toujours été du ressort des provinces. En 1954, le gouvernement fédéral a délégué aux provinces son pouvoir en matière de transport extra-provincial (interprovincial et transfrontalier) en adoptant la Loi sur le transport par véhicule à moteur. Les organismes provinciaux de réglementation ont édicté, dans les domaines de l'administration, des opérations, de la sécurité et des finances, les règlements les plus divers. Cette diversité a, de toute évidence, coûté très cher aux entreprises de camionnage, a faussé leur structure et les a rendues vulnérables vis-à-vis leurs concurrents américains, revitalisés par la déréglementation. Cette situation est lourde de conséquences pour le commerce transfrontalier, vu en particulier la tendance actuelle au libre-échange.

La Conférence canadienne des administrateurs en transport motorisé (CCATM) a tenté de rationaliser et de réformer les régimes de réglementation du camionnage, mais en vain, dans la plupart des cas, malgré les meilleures intentions du monde. Les changements à la réglementation dont a besoin le camionnage au Canada et qui s'imposent à la suite de la déréglementation américaine exigent l'intervention du gouvernement fédéral. Le Groupe d'étude propose que le rôle actuel de coordonnateur de Transports Canada soit transformé en un rôle de chef de file, que le Ministère apporte les changements voulus à la législation fédérale et qu'il réforme la réglementation du camionnage extra-provincial. Cet exemple inciterait les gouvernements provinciaux à déréglementer le transport intra-provincial et à permettre à l'industrie de réagir aux forces du marché.

Le rôle du gouvernement fédéral dans la réglementation de la sécurité routière et des véhicules automobiles a, par contre, pris trop d'ampleur. Le Groupe d'étude croit notamment que la mise en oeuvre du programme des normes de sécurité et de performance devrait incomber au secteur privé et que TC devrait s'en tenir à l'orientation de politique.

Le programme actuel mène les fabricants automobiles et le gouvernement fédéral à effectuer les mêmes essais. Le Centre d'essais fédéral devrait passer au secteur privé, et les essais qu'effectue Transports Canada devraient être délégués aux fabricants et aux gouvernements provinciaux. Enfin, les nouvelles normes d'émission des gaz d'échappement ne devraient pas être appliquées. Le Groupe d'étude estime que l'initiative a été mal pensée et que son effet sur les négociations bilatérales avec les États-Unis est imperceptible. Pour ce qui est des pluies acides, il a été établi empiriquement qu'il y a des façons plus économiques de s'attaquer au problème. Il conviendrait d'appliquer ces méthodes avant les normes d'émission.

RÉGLEMENTATION DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET DES VÉHICULES AUTOMOBILES

Objectif

Contribuer à réduire le nombre de morts et de blessés ainsi que les dommages matériels associés à l'utilisation des véhicules automobiles en améliorant la sécurité automobile.

Contribuer à réduire toute atteinte à la santé en abaissant les niveaux de bruit et d'émissions de gaz d'échappement des véhicules automobiles neufs.

Contribuer à l'économie d'énergie en réduisant la consommation moyenne de carburant des véhicules automobiles.

Documents habilitants

Loi sur la sécurité des véhicules automobiles
Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile
Loi sur les normes de consommation de carburant des véhicules automobiles (n'a pas encore été proclamée)

Description

La Direction générale de la sécurité routière comprend quatre services : les Normes et les Recherches relatives à la sécurité routière; les Activités relatives à la sécurité des véhicules et à l'énergie; le Centre d'essais pour véhicules automobiles, et la Planification et les Activités régionales. La Direction générale élabore et met en vigueur des normes relatives à la sécurité et aux émissions des véhicules automobiles, et assure le respect de ces normes au moyen d'un programme de vérification et d'essai. Des recettes sont produites en récupérant les coûts d'utilisation du centre d'essais auprès des usagers des secteurs privé et public et en transférant les véhicules d'essai à la Corporation de disposition des biens de la Couronne.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	131	135	136	136	133	133
Dépenses de fonct.						
- Traitements	4,322	4,765	4,954	5,156	5,042	5,042
- F & E	4,420	6,027	6,452	6,269	6,223	6,223
- Autres dép.						
Immobilisations	1,464	1,502	1,608	1,972	1,972	1,972
Recettes	117	101	135	135	135	135

Problèmes

Secteur privé

Les représentants du secteur privé ont formulé deux grandes critiques. La première concerne les normes récemment annoncées relativement aux émissions des véhicules automobiles et l'analyse empirique qui a fait l'unanimité et selon laquelle ces normes coûteront de 2 à 4 milliards de dollars sur 10 ans et ne permettront de réduire les pluies acides que de 2 %. Si les 4 milliards étaient consacrés au matériel de lutte contre la pollution des industries causant 94 % des pluies acides, cette pollution baisserait de 40 %.

La deuxième critique est plus générale et met en doute le rôle du gouvernement fédéral dans des secteurs de compétence provinciale et/ou dans les secteurs qui devraient être auto-réglementés, notamment le centre d'essais pour véhicules automobiles et son exploitation, les activités relatives à la sécurité des véhicules et à l'énergie et les normes et les recherches relatives à la sécurité routière. Les installations et les essais font double emploi.

Ministère responsable

La décision d'adopter les normes américaines relatives aux émissions est politique, et les fonctionnaires de TC n'ont pas eu voix au chapitre. La décision s'appuyait sur des considérations ayant trait aux négociations entre le Canada et les États-Unis en matière de pluies acides.

Pour ce qui est du second point, TC affirme que depuis l'établissement du programme, le nombre de victimes de la route a baissé de 30 %, les émissions de gaz d'échappement ont diminué de 70 %, et la consommation de carburant, de 50 %. TC soutient que, compte tenu des faits antérieurs, de telles améliorations ne se seraient probablement pas réalisées en l'absence d'une réglementation fédérale. À l'heure actuelle, le coût des accidents de la route au Canada est de l'ordre de 5 milliards de dollars par an.

Partage des compétences

Les activités relatives à ce programme et celles des gouvernements provinciaux sont coordonnées par le Conseil des ministres responsables des transports et de la sécurité routière et par la Conférence canadienne des administrateurs en transport motorisé.

Observations

Le Groupe d'étude croit que les arguments empiriques contre l'adoption des normes américaines sur les émissions sont probants et qu'ils constituent un plaidoyer solide en faveur du maintien des normes actuelles.

La baisse du nombre de victimes de la route, de la consommation de carburant et, dans une moindre mesure, la réduction des émissions de gaz d'échappement résultent tout autant des pressions économiques et des forces du marché que de la réglementation fédérale. Étant donné que l'industrie automobile est internationale, il est difficile de croire, comme on l'a prétendu, que la réglementation canadienne a eu, à elle seule, cet effet sur la sécurité et la consommation de carburant.

Les provinces ont également des programmes de sécurité automobile. Elles ont donc contribué à la baisse du nombre de victimes.

De l'avis du Groupe d'étude, il n'est pas nécessaire de posséder un centre d'essais pour élaborer des normes sur les véhicules automobiles qui répondent aux exigences et aux besoins du Canada puisque l'utilisation de centres privés, selon les nécessités, est une solution viable.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. ne pas mettre en oeuvre dans l'immédiat les normes relatives aux émissions de gaz d'échappement sans avoir fait auparavant une étude plus approfondie des facteurs économiques et autres;

2. privatiser le centre d'essais de TC et de le vendre à un consortium d'autres utilisateurs. TC pourrait déléguer au secteur privé et aux provinces, selon le cas, la responsabilité d'effectuer les essais.

RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT PAR VÉHICULE À MOTEUR CCT 30

Objectif

Réglementer la mise sur pied et l'exploitation des services interprovinciaux et internationaux de camionnage et d'autocar, en vue de protéger les intérêts des usagers, de maintenir la prospérité et la croissance économique du Canada, ainsi que de coordonner et d'harmoniser les activités des transporteurs.

Documents habilitants

Loi nationale sur les transports
Loi sur les transports
Loi sur le transport par véhicule à moteur
Loi sur le dimanche

Description

La réglementation du camionnage a été largement déléguée aux provinces. Le gouvernement fédéral s'occupe notamment d'examiner les acquisitions ou les fusions d'entreprises de camionnage, de réglementer le camionnage le dimanche et de fixer les niveaux et les tarifs du service d'autocar Roadcruiser du CN à Terre-Neuve.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	4	4	4	4	4	4
Dépenses de fonct.						
- Traitements	140	150	172	177	177	177
- F & E	30	35	55	55	55	55
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations			2	2	2	2

Problèmes

Secteur privé

Ce programme est à peu près inconnu et a suscité peu de commentaires de la part des représentants du secteur privé. Ces derniers considèrent la Loi sur le dimanche comme un anachronisme amusant. En fait, les

entreprises évitent le camionnage le dimanche à cause du coût élevé de la rémunération pour les heures supplémentaires.

Organisme responsable

La CCT administre les règlements qui relèvent de sa compétence. Au moment de la rédaction du présent rapport, on estimait que la Cour suprême du Canada allait déclarer désuète la Loi sur le dimanche. Par ailleurs, l'application de l'article 27 de la LNT, qui porte sur les fusions et les acquisitions d'entreprises de camionnage et sur la tenue d'audiences en vue de déterminer si elles sont dans l'intérêt public ou si elles restreignent la concurrence, est une activité utile et profitable aux Canadiens.

Partage des compétences

Comme il a été mentionné précédemment, la plupart des pouvoirs de réglementation du camionnage ont été délégués aux provinces. Les autres niveaux de gouvernement n'administrent pas de programmes concurrents ou qui font double emploi.

Observations

En matière de camionnage, la CCT joue un rôle de second plan, mais suffisant pour qu'elle n'ait pas l'air d'avoir abdiqué en faveur des provinces. Compte tenu des décisions antérieures de politique du gouvernement fédéral relativement au camionnage, le programme paraît indiqué.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. le camionnage devrait être exempté des dispositions de la Loi sur le dimanche pour des raisons d'efficience économique;

2. le Comité des transports par véhicule à moteur devrait être dissous et ses fonctions, confiées au Comité des transports par chemin de fer.

COORDINATION DE LA RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT ROUTIER TC 999

Objectif

Faciliter la réforme des régimes de réglementation de l'industrie du camionnage qu'administrent les gouvernements des provinces et des territoires.

Documents habilitants

Loi nationale sur les transports
Loi sur le transport par véhicule à moteur
(Ces lois prévoient la délégation de pouvoirs aux provinces.)

Description

Le programme prévoit l'élaboration, au niveau fédéral et de concert avec les autorités provinciales, de politiques ayant trait aux entreprises de transport par camion et par autocar. La Direction des transporteurs routiers n'est pas un organisme de réglementation. Elle administre aussi des programmes d'aide, de démonstration et de recherche et de développement ayant trait aux industries du transport par camion ou par autocar.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	9	9	8	8	8	8
Dépenses de fonct.						
- Traitements	292	329	315	344	344	344
- F & E	425	417	905	879	508	508
- Autres dép.						
Immobilisations		198				
Subsides	236	300				

Problèmes

Secteur privé

Des représentants du secteur privé, en particulier des expéditeurs, ont critiqué la diversité des règlements provinciaux du camionnage. Ces régimes de réglementation ont fait obstacle au commerce interprovincial, ont nui à l'efficacité de certains itinéraires et de certains services de camionnage, ont favorisé l'apparition de rentes économiques dont se sont en partie saisis les travailleurs syndiqués et ont contribué à la

prolifération de parcs privés de camions et de propriétaires-exploitants quasi légaux. Les associations de camionnage et les syndicats ne considèrent pas que les déséquilibres du marché causés par ces régimes sont aussi graves que le croient les expéditeurs et estiment qu'il faut mettre beaucoup de circonspection dans tout changement réglementaire.

Ministère responsable

Les gouvernements provinciaux ont le pouvoir de réglementer le camionnage intra-provincial et la Loi sur le transport par véhicule à moteur (LTVM) a permis de leur déléguer le pouvoir de réglementer le camionnage extra-provincial (interprovincial et transfrontalier). Le gouvernement fédéral se borne à promouvoir l'uniformité des règlements provinciaux pour qu'ils ne nuisent pas au bon fonctionnement des services de transport interprovincial et international par camion et par autocar. La coordination a été confiée à la Conférence canadienne des administrateurs en transport motorisé (CCATM).

Partage des compétences

Comme de nombreux secteurs de l'économie comptent sur le camionnage, un certain nombre de ministères fédéraux s'intéressent au camionnage intérieur et transfrontalier. Comme TC et la CCT jouent tous deux un rôle dans l'élaboration de politique, il peut s'ensuivre des conflits et un certain double emploi. La réglementation du camionnage extra-provincial ayant été déléguée aux provinces, les règlements provinciaux se recoupent (et parfois se contredisent) lorsqu'ils s'appliquent à une entreprise donnée de transport par autocar ou par camion. Enfin, le commerce international relevant du gouvernement fédéral, les règlements sur le camionnage transfrontalier font double emploi.

Observations

L'industrie canadienne du camionnage est depuis longtemps citée en exemple quand on parle des déséquilibres que peut causer la réglementation. L'Alberta n'a aucune réglementation économique du camionnage intra-provincial et les avantages de tarifs peu élevés et d'activités efficientes y sont évidents. Les pouvoirs quasi monopolistiques des bureaux d'enregistrement des tarifs, le coût exorbitant des autorisations de circuler (permis) et les procédures complexes, fastidieuses et coûteuses entourant l'octroi des permis sont le fait de la réglementation dans d'autres provinces.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. poursuivre ses tentatives de coordonner la réforme par le truchement de la CCATM; certains progrès mineurs ont été réalisés, surtout dans le domaine technique et dans celui de l'exploitation;

2. récupérer le contrôle du camionnage extra-provincial (y compris des services intra-provinciaux des entreprises faisant du transport extra-provincial). TC pourrait ensuite mettre la dernière main à l'élaboration de règlements techniques à portée nationale (les provinces ont déjà fait beaucoup en ce sens). Et point encore plus important, TC serait alors en mesure d'abolir les règlements sur l'entrée et la sortie des marchés et sur les tarifs qui ont dénaturé et déséquilibré le marché.

APERÇU - TRANSPORT MARITIME

Les problèmes associés au transport maritime sont bien définis et ne datent pas d'hier, probablement parce que ce mode est celui qui est réglementé depuis le plus longtemps et parce que les progrès technologiques s'y produisent à un rythme assez lent.

L'inspection en double de la coque et des machines, d'une part par Transports Canada et, d'autre part, par les sociétés de classification comme la Lloyd's Register of Shipping et l'American Bureau of Shipping, est une question qui est débattue depuis quatre-vingts ans au Canada. Comme aucune autre puissance maritime n'exige une inspection gouvernementale, et comme l'inspection par les sociétés de classification est obligatoire pour quiconque veut obtenir de l'assurance, le Canada devrait, selon le Groupe d'étude, suivre la pratique internationale dans ce domaine et exiger que Transports Canada fasse une inspection seulement lorsqu'il doute de l'état du navire.

La Loi sur le pilotage établit quatre administrations de pilotage à titre de sociétés d'État. Elle stipule des zones où le pilotage est obligatoire, peu importe que les capitaines et les officiers connaissent les eaux dans lesquelles ils naviguent. Il faudrait modifier la Loi afin d'exempter des services de pilotage les capitaines et les officiers de pont qui ont une connaissance suffisante des eaux locales et dont les navires satisfont aux normes relatives à l'équipement de navigation. De plus, le Groupe d'étude estime qu'il faudrait privatiser les administrations de pilotage afin d'augmenter leur efficacité, et accroître la responsabilité à l'égard des accidents maritimes.

À l'heure actuelle, Transports Canada offre des services de trafic maritime (STM). Ils consistent en de l'information, des conseils et des directives et en la coordination des interventions d'urgence. Les propriétaires de navires, les capitaines et les pilotes craignent que ces services ne deviennent un système de contrôle du trafic maritime. Ils s'opposent à ce que la navigation de leurs navires soit contrôlée par des bureaucrates ancrés à terre. Le gouvernement a approuvé dernièrement des modifications de la Loi sur la marine marchande du Canada qui, entre autres choses, autorisent la mise en oeuvre d'un programme national de services de trafic maritime. Le Groupe d'étude croit qu'il faudrait mettre ces plans de côté jusqu'à ce que aient été faites une évaluation indépendante de la nécessité d'un tel programme, une analyse coûts-avantages doublée d'un examen des possibilités de recouvrement des coûts, ainsi qu'une étude sur la façon dont le programme canadien de STM fonctionnera dans les eaux côtières en l'absence d'un programme analogue aux États-Unis.

TRANSPORT MARITIME

Objectif

Garantir des services de transport maritime efficaces, économiques et adéquats dans les domaines assujettis à la réglementation économique, c'est-à-dire les conférences maritimes, le cabotage et les transporteurs maritimes sur le fleuve MacKenzie et dans l'Arctique de l'Ouest.

Documents habilitants

Loi nationale sur les transports
Loi sur les transports
Loi sur la marine marchande du Canada
Loi dérogatoire sur les conférences maritimes
Loi sur le pilotage

Description

Délivrance de permis à des transporteurs maritimes dans des régions désignées; examen et approbation des tarifs; étude des projets d'acquisitions et de fusions visant des transporteurs maritimes; examen des tarifs proposés par les administrations de pilotage; conseils au ministre du Revenu national au sujet des requêtes présentées par des navires étrangers susceptibles d'être retenus pour du cabotage; analyse économique et conseils sur des questions de transport maritime; et suivi des questions de transport multimodal et maritime internationales.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		33	33	33	33	33
Dépenses de fonct.						
- Traitements		1,305	1,357	1,383	1,383	1,383
- F & E		227	217	227	227	227
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations		3	4	4	4	4

Problèmes

Secteur privé

Les représentants du secteur privé ont soulevé les deux points suivants: la Loi dérogatoire sur les conférences maritimes (LDCM) et la formule de calcul des tarifs de pilotage. En vertu de la LDCM, les membres des conférences sont autorisés à fixer les taux demandés pour les services des navires de ligne. Non seulement cette formule (qui permet de fixer des taux supérieurs à ceux du marché) va-t-elle à l'encontre de l'efficience économique, mais elle suppose également d'importants transferts de revenu à l'étranger (puisqu'aucun membre de conférence n'est canadien). Les expéditeurs canadiens bénéficieraient de l'abolition de la LDCM dans la mesure où ils pourraient négocier des taux plus bas avec les propriétaires de navires de ligne.

Les propriétaires de navires ont critiqué la formule de calcul des tarifs de pilotage. Ils la trouvent inutilement compliquée et jugent trop élevés les tarifs qui en découlent.

Organisme responsable

La CCT ne jouit d'aucun pouvoir relativement à la politique énoncée dans la LDCM. Elle est strictement responsable de son administration.

Il en est de même pour les tarifs de pilotage, sauf dans les cas où la CCT est saisie d'un appel relatif à un tarif.

Partage des compétences

Le mandat du gouvernement fédéral est clair et aucun programme concurrent ou faisant double emploi n'est administré par un autre niveau de gouvernement.

Observations

Les deux questions soulevées par le secteur privé ne constituent qu'une partie du programme du transport maritime de la CCT.

La LDCM a été prorogée pour une année, à partir du 1er avril 1985. Il est difficile d'évaluer le coût qu'occasionne son maintien aux expéditeurs canadiens ou d'évaluer dans quelle mesure ceux-ci pourraient négocier des taux plus bas si elle était abolie. Certains observateurs affirment que les membres des conférences cesseraient d'offrir des

services de navires de ligne si le Canada ne prorogeait pas la LDCM. D'autres pensent que des propriétaires de navires ne faisant pas partie de conférences fourniraient ces services.

La question plus générale du pilotage obligatoire et la nécessité des services des pilotes sont examinées dans un autre rapport d'examen des programmes. Le programme compte parmi ceux qui posent le plus de problèmes.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de ne pas proroger la LDCM.

AIDES À LA NAVIGATION MARITIME

Objectif

Favoriser le mouvement du trafic maritime dans les eaux canadiennes et les eaux côtières en toute sécurité et de façon efficace.

Documents habilitants

Loi constitutionnelle de 1867 - article 91
Loi sur la marine marchande du Canada - Parties X, XI

Description

Transports Canada fournit un réseau d'aides à la navigation, fixes ou flottantes, telles que bouées, phares, amers et systèmes radiogoniométriques. L'utilisation de ces aides ne fait l'objet d'aucune disposition réglementaire.

Un règlement sur les bouées privées garantit que celles-ci sont conformes aux normes canadiennes et que personne ne les endommage.

Le règlement sur l'Île de Sable restreint l'accès à ce lieu dangereux et fragile du point de vue écologique.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		2,698*	2,808	2,818	2,802	2,788
Dépenses de fonct.		86,674*	92,292	99,530	98,799	68,799
- Traitements		49,432	59,019	61,698	60,464	61,222
- F & E						
- Autres dép.		1,757*	2,164*	2,173	2,173	2,173
Recettes		62	57	7	7	7
Subsides						
Immobilisations		84,253*	273,044*	184,772	56,227	109,610

* Renseignements à jour sur les ressources.

N.B. : Ces ressources s'appliquent à l'ensemble du programme des aides à la navigation. Une petite partie seulement de ces ressources est consacrée aux aspects réglementaires du programme qui sont décrits sous la rubrique "Objectifs".

Problèmes

Secteur privé

Ce programme ne fait pas problème.

Ministère responsable

Dans son rapport pour l'année 1983, le Vérificateur général a suggéré des façons d'améliorer et de rendre plus efficace l'exécution de ce programme. La Garde côtière s'est attelée à cette tâche. Le programme sera progressivement adapté aux progrès technologiques.

Partage des compétences

Le mandat du gouvernement fédéral est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Selon le Groupe d'étude, ce programme constitue un service fourni par la Garde côtière. Il remplit les objectifs fixés à un coût raisonnable.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Ce programme pourrait être privatisé, mais une entreprise privée ne réussira probablement pas à obtenir les économies d'échelle que pourrait réaliser la Garde côtière.

RÈGLEMENTS SUR LA POLLUTION PAR LES NAVIRES

TC 56

Objectif

Protéger l'environnement maritime contre la pollution causée par les navires et limiter les risques du transport maritime de cargaisons dangereuses ou polluantes pour le public et pour l'environnement.

Documents habilitants

Loi sur la marine marchande du Canada
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques

Description

Le programme comprend l'élaboration et l'application de règlements, de normes et de directives pour la prévention de la pollution due aux navires, y compris l'élaboration de directives sur les procédures d'évaluation des risques. Ces directives doivent être suivies dans la construction de nouveaux terminaux maritimes pour le transport de cargaisons en vrac qui pourraient être dangereuses ou polluantes.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		10	15	15	15	15
Dépenses de fonct.						
- Traitements		411	671	679	679	679
- F & E		380	275	280	280	280
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

Les propriétaires de navires ont exprimé la préoccupation que les règlements sur la pollution sont parfois appliqués de façon peu uniforme. Dans l'ensemble, toutefois, les règlements n'ont pas été considérés comme un problème. Une autre question qui a été soulevée concerne l'incidence sur les coûts des changements à la réglementation qui exigent la modification ou le remplacement de matériel.

Ministère responsable

Le succès de ce programme de prévention de la pollution par les navires est essentiel à la santé économique d'industries telles que les pêches, le tourisme et l'utilisation des ressources hydrauliques. Le programme de réglementation de la pollution se rapproche progressivement des normes internationales.

Partage des compétences

Le gouvernement fédéral a la responsabilité de la navigation et de la réglementation de la pollution par les navires. La province de l'Ontario réglemente actuellement l'évacuation des eaux usées des embarcations de plaisance dans ses eaux, domaine que les autorités fédérales n'avaient pas réglementé.

Observations

La prévention de la pollution est cruciale pour la croissance économique et la création d'emplois dans les domaines du tourisme et des pêches, deux branches d'activité importantes au Canada. Des modifications sont proposées à la Loi sur la marine marchande du Canada pour renforcer la réglementation de la pollution et pour rendre les normes du Canada conformes à la Convention pour la prévention de la pollution par les navires. Ces changements assureraient aux Canadiens une indemnisation advenant un accident polluant. Ils leur donneraient aussi le droit de poursuivre directement les assureurs. Ces modifications ont reçu l'approbation du Cabinet.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Bien que la démarche que poursuit le Canada concorde avec celle des autres pays industrialisés, il serait souhaitable d'accroître encore la responsabilité des navires qui polluent les eaux canadiennes. Cette ligne de conduite peut se révéler compliquée du fait que le propriétaire ultime d'un navire est parfois difficile à retracer.

ENQUÊTES SUR LES SINISTRES ET LES ACCIDENTS MARITIMES TC 60

Objectif

Faire enquête sur les sinistres et les accidents maritimes afin de formuler des recommandations visant à en éviter toute répétition.

Document habilitant

Loi sur la marine marchande du Canada

Description

Le programme consiste en grande partie à divulguer les causes des accidents maritimes, à organiser des audiences publiques et à produire des statistiques annuelles. Il a une certaine dimension de réglementation du fait que les recommandations qui en découlent peuvent inspirer la création de nouveaux règlements ou la modification des règlements existants.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		40*	41	44	50	50
Dépenses de fonct.						
- Traitements		1,362*	2,130*	2,378	2,530	2,530
- F & E		216*	224*	228	263	264
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations		-*	180	142	148	154

* Renseignements à jour sur les ressources.

N.B. : Ces ressources s'appliquent à l'ensemble du programme des enquêtes sur les sinistres et les accidents maritimes. Une petite partie seulement de ces ressources est consacrée aux aspects réglementaires du programme qui sont décrits sous la rubrique "Description".

Problèmes

Secteur privé

Les personnes du secteur privé qui ont été consultées n'ont pas trouvé à redire à ce programme. Elles le considèrent comme un

service nécessaire qui est géré de façon satisfaisante par la Garde côtière.

Ministère responsable

Le programme a été examiné dernièrement au cours d'une revue de l'Administration de la Marine par le Vérificateur général du Canada et d'une enquête ministérielle effectuée par M. B. Deschênes. Il ressort de ces deux évaluations que le programme est géré efficacement; on y propose cependant qu'il soit indépendant de la Garde côtière.

Partage des compétences

Le mandat du gouvernement fédéral est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Le programme remplit le rôle d'enquête sur les accidents et de prévention qui revient traditionnellement au gouvernement. Il sert ainsi l'intérêt général. Le Canada a une très bonne réputation en matière de sécurité maritime. Néanmoins, le Groupe d'étude croit qu'il y aurait lieu d'étudier plus en détail les liens du programme avec les activités de sécurité dans d'autres modes, avec celles de la CCT et avec celles de Travail Canada. Le programme relève actuellement de l'Administration de la Marine, mais il pourrait être plus détaché de TC.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il est fort possible que le programme puisse être intégré à une commission de sécurité du transport multimodal. Le Canada suivrait ainsi le modèle d'autres pays industrialisés.

SERVICES DU TRAFIC MARITIME/ GESTION DU TRAFIC MARITIME

Objectif

Développer, fournir, entretenir et assurer l'exploitation efficace des installations et autres systèmes des services de trafic maritime (STM), afin de faciliter la sécurité et la rapidité du trafic maritime dans les eaux canadiennes et adjacentes.

Document habilitant

Loi sur la marine marchande du Canada

Description

Le programme vise à fournir aux navires des renseignements, des conseils, des instructions et des services de coordination d'urgence, jour et nuit, la semaine durant. Le service est assuré grâce à 9 systèmes utilisant 12 centres de trafic maritime. La plupart de ces systèmes assurent la gestion interactive du trafic maritime.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		476	479	414	411	411
Dépenses de fonct.						
- Traitements		17,772	19,682	17,296	17,092	17,092
- F & E		4,264	7,060	7,060	7,060	7,060
- Autres dép.						
Recettes		94	116	116	116	116
Subsides						
Immobilisations		1,417	4,129	6,524	12,136	12,500

Problèmes

Secteur privé

La préoccupation dominante des propriétaires de navires et des capitaines est que le STM demeure un service d'information. On craint que le système d'information initial ne se transforme en un système de contrôle du trafic maritime, surtout dans le cas du système St-Laurent-Grands Lacs. Les pilotes de navires craignent que le STM réduise la demande pour leurs services. Certaines parties intéressées perçoivent le STM comme la

dernière tentative d'omnipotence de TC, à cause de l'installation de systèmes de communications radar et de systèmes de pointage qui font appel à la technique et à l'équipement informatiques les plus récents.

Ministère responsable

TC estime que le programme répond aux progrès de l'industrie maritime. En ce qui concerne les systèmes côtiers, les navires qui pénètrent le réseau doivent fournir des renseignements de base qui servent à juger s'ils représentent un risque de pollution. La Garde côtière leur fournit ensuite des instructions appropriées. Le système St-Laurent-Grands Lacs fournit des services d'information et des conseils sur le trafic maritime dans l'une des voies navigables les plus occupées du monde.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et aucun programme concurrent ou faisant double emploi n'est administré par d'autres échelons de gouvernement.

Le STM fonctionne dans le détroit de Juan de Fuca et dans les rivières St.Clair et Détroit, de concert avec la Garde côtière des États-Unis.

Observations

Cette question controversée est liée à celle du pilotage obligatoire - autre problème majeur. Les propriétaires de navires et les capitaines ne souhaitent pas voir la navigation de leurs navires contrôlée par des bureaucrates ancrés à terre. Les mêmes progrès technologiques qui ont servi l'instauration du STM ont été intégrés au système de navigation et de communication des navires. Il existe un risque latent de chevauchement coûteux des systèmes. Les propriétaires de navires estiment que le volume du trafic maritime dans l'Est du Canada ne suffit pas pour justifier un contrôle par STM. De plus, on ne sait trop si le STM fonctionne uniquement dans la moitié canadienne des eaux côtières, ni quel genre de contrôle les représentants du STM canadien ont sur les navires étrangers et sur ceux qui refusent de communiquer avec le STM. Les États-Unis n'ont pas ce genre de système pour les Grands Lacs. Ils ont un STM pour trois étendues d'eau seulement : les ports de New York, Galveston et San Francisco, et les eaux avoisinantes.

Des modifications à la Loi sur la marine marchande du Canada qui, entre autres, prévoient l'administration d'un programme national de STM, ont été récemment approuvées par le Cabinet.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

1. Surseoir aux plans approuvés à l'égard d'un programme national de STM jusqu'à ce qu'une évaluation indépendante soit faite de l'utilité du STM. Une analyse coûts-avantages complète devrait être menée, ainsi que des consultations avec toutes les parties concernées. L'évaluation devrait porter sur la viabilité d'offrir le programme contre recouvrement des coûts, sur son coût pour les propriétaires de navires, et sur la capacité d'un programme canadien de STM de fonctionner dans les eaux côtières sans un programme complémentaire aux États-Unis.

RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE PERSONNEL (MARITIME) TC 315

Objectif

Favoriser la sécurité maritime et la prévention de la pollution en veillant à ce que les navires aient à leur bord des officiers et des équipages qui ont été formés suivant les normes établies par le programme et qui détiennent des certificats en attestant.

Document habilitant

Loi sur la marine marchande du Canada

Description

Le programme établit les politiques, les règlements et les normes régissant la certification des officiers maritimes et des équipages. Il offre un mécanisme d'application des normes établies par l'Organisation maritime internationale et par l'Organisation internationale du travail.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		49	50	50	50	50
Dépenses de fonct.						
- Traitements		2,014	2,238	2,265	2,265	2,265
- F & E		187	366	372	372	372
- Autres dép.						
Recettes		488	502	1,050	1,080	1,110
Subsides		14	14	14	14	14
Immobilisations		20	91	100	104	108

Problèmes

Secteur privé

Bien que ce programme n'ait pas été considéré comme un problème, certains aspects techniques de la certification obligent une partie du personnel à utiliser des permis spéciaux pour être jugé apte à remplir ses fonctions. En outre, le manque d'uniformité entre les normes en vigueur au Canada et dans les conventions internationales n'a pas facilité le mouvement du personnel canadien vers le sud pour y trouver de l'emploi au cours des mois d'hiver.

Ministère responsable

Transports Canada considère que ce programme répond à un besoin permanent de certification professionnelle. Il le juge nécessaire pour l'exploitation sûre et efficace de la marine marchande canadienne. Cette certification s'apparente à celle qui se fait dans les autres modes de transport.

Partage des compétences

Le mandat fédéral pour ce programme est clair et il n'existe pas de programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Les modifications proposées à la Loi sur la marine marchande du Canada comprennent des dispositions pour la formation et la certification du personnel. Elles visent aussi à rendre les normes canadiennes conformes aux normes internationales.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Un organisme privé pourrait s'occuper de la certification du personnel, sous réserve que TC conserve une fonction de vérification. Il n'est pas certain qu'une telle façon de procéder répondrait aux exigences des organismes internationaux compétents.

RÉGLEMENTATION CONCERNANT LES NAVIRES TC 320

Objectif

Assurer la sécurité des personnes et vérifier la navigabilité des navires et des plates-formes de forage dans les eaux canadiennes.

Documents habilitants

Loi sur la marine marchande du Canada
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques

Description

Ce programme comprend l'élaboration et la promulgation de normes et de règlements; l'inspection des navires et de leur équipement, des plates-formes de forage et des cargaisons afin de vérifier la navigabilité; ainsi que l'enregistrement des navires et la délivrance de permis. Il sert également à surveiller le programme de formation en sécurité maritime, à faire subir des examens et à certifier les officiers et les équipages pour assurer que les navires soient dotés d'un personnel compétent.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		316	333	336	326	326
Dépenses de fonct.						
- Traitements		10,806*	14,993	15,315	15,073	15,073
- F & E		3,867	2,264	2,301	2,196	2,196
- Autres dép.						
Recettes		1,489	1,342	2,650	2,720	2,790
Subsides		1	15	15	15	15
Immobilisations		806	631	958	724	753

* Renseignements à jour sur les ressources.

Problèmes

Secteur privé

Le principal problème soulevé en rapport avec ce programme est la double inspection de la coque et des machines par TC et par les sociétés de classification comme la Lloyd's Register of Shipping et l'American Bureau of Shipping. Dans la majorité des puissances maritimes, il y a seulement une inspection; elle est exécutée par les sociétés de classification, comme l'exigent les compagnies d'assurance. TC fait cette inspection contre recouvrement des coûts. Comme les droits d'inspection ont augmenté dernièrement, les frais d'exploitation des navires canadiens s'en sont trouvés accrus. L'obligation de remplir deux séries de documents et de registres et d'interrompre les activités productrices de recettes d'un navire à cause de l'inspection entraîne également des frais considérables. Les propriétaires de navires ne mettent pas en doute les autres activités de TC relatives à l'application des règlements de sécurité et de prévention de la pollution.

TC a établi un processus de consultation très formel et très structuré pour ses programmes de sécurité et de réglementation des navires. Toutefois, on a reproché à ces consultations d'être toutes en procédures mais vides de sens. Selon les propriétaires de navires, elles n'ont aucun effet sur les décisions des bureaucrates qui rédigent les règlements ou appliquent les programmes.

Ministère responsable

TC souligne que le Canada n'a pas de société nationale de classification et que, par conséquent, il n'atteint pas la même qualité d'inspection que les pays dotés de telles sociétés. En outre, les sociétés de classification tiennent compte uniquement des intérêts des propriétaires de navires, intérêts qui ne concordent pas toujours avec ceux du public ou de l'équipage. Le Canada a une bonne réputation en matière de sécurité. Il la doit en grande partie au programme de sécurité des navires qui comprend une inspection de la coque et des machines. Le débat sur cette question se poursuit depuis 80 ans.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et aucun programme concurrent ou faisant double emploi n'est administré par d'autres niveaux de gouvernement.

Observations

Selon le Groupe d'étude, le Canada semble manifestement avoir adopté une politique différente de celle des autres pays. Les États-Unis et le Royaume-Uni ont tous deux recours à des sociétés de classification. L'Australie, pays sans société nationale, n'exige pas une deuxième inspection. Les normes appliquées aux États-Unis semblent moins strictes que celles en vigueur au Canada. Le rapport de la Commission Glassco publié en 1961 recommandait une modification à la loi pour permettre au Bureau d'inspection des navires à vapeur d'accepter les rapports d'inspection rédigés par des sociétés de classification autorisées.

L'inspection d'un navire et la délivrance d'un certificat par une société de classification accroît la valeur de revente du bâtiment parce que celui-ci reçoit une cote internationalement reconnue.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Le Canada devrait, comme les autres puissances maritimes, confier à des sociétés de classification l'inspection de la coque et des machines des navires assurés. Un inspecteur de TC pourrait quand même faire enquête sur n'importe quel navire et exiger une inspection supplémentaire, si l'on doute de l'état du navire.

RÈGLEMENTS CONCERNANT L'INSPECTION DES RADIOS DE NAVIRES

TC 325

Objectif

Assurer la sécurité des personnes et la navigabilité des navires et des plates-formes de forage dans les eaux canadiennes, par la réglementation de leurs appareils de radiocommunication et de leur équipement électronique.

Documents habilitants

Loi sur la marine marchande du Canada
Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques

Description

La Garde côtière établit des normes et des règlements sur les appareils radio et l'équipement électronique installés à bord des navires pour des besoins de sécurité, de communication et de navigation. Elle inspecte cet équipement et remet des certificats aux navires dont les appareils sont conformes aux règlements.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		2	2	2	2	2
Dépenses de fonct.						
- Traitements		82	90	91	91	91
- F & E		579	688	700	703	703
- Autres dép.				300	700	700
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

Ce programme n'a pas été mentionné par les interlocuteurs du secteur privé comme un cas problème. Il est considéré comme une composante d'un programme général de sécurité maritime.

Ministère responsable

Cette activité est une petite composante spécialisée du programme de sécurité maritime. Transports Canada croit que, sans elle, les navires réduiraient la qualité de leurs radios et de leur matériel électronique de bord et que, par conséquent, le risque d'accidents augmenterait.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Ce programme est mené en collaboration avec le personnel du ministère des Communications (9 années-personnes). Des mesures visant à assurer le recouvrement intégral des coûts à partir de 1986-1987 ont été approuvées.

Étant donné la progression vers le recouvrement total des coûts et les pressions connexes exercées en vue d'accroître l'efficacité du programme, il semble qu'une réforme soit déjà en cours.

PROTECTION DES EAUX NAVIGABLES

Objectif

Protéger le droit public à la navigation en veillant à l'examen, à l'analyse et à l'approbation des ouvrages construits dans les eaux navigables.

Documents habilitants

Loi sur la protection des eaux navigables
Loi sur la marine marchande du Canada
Loi sur les chemins de fer
Loi sur l'Office national de l'énergie

Description

Les ouvrages à approuver comprennent les ponts, les barrages, les quais, les câbles aériens et sous-marins, mis en place dans les eaux navigables. Mentionnons aussi la responsabilité de l'enlèvement et de l'élimination des épaves pour protéger le droit public à la navigation.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		31	28	28	28	28
Dépenses de fonct.		1,274	1,253	1,420	1,420	1,420
- Traitements		156	478	486	486	486
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

Ce programme n'a pas été perçu comme un problème par les interlocuteurs du secteur privé. Il s'agit d'une activité de vieille date à laquelle on se conforme depuis très longtemps.

Ministère responsable

Ce programme protège les droits historiques de tous les Canadiens pour ce qui concerne le transport maritime. Il permet de traiter de façon quasi judiciaire avec les différents intervenants engagés dans la construction d'ouvrages dans les voies navigables du Canada.

Partage des compétences

Le mandat du gouvernement fédéral est clair, mais on comprend parfois mal le chevauchement des responsabilités des provinces relatives à la gestion des eaux et à la protection de l'environnement. La construction d'ouvrages dans les cours d'eau ou au-dessus de ceux-ci nécessite d'ordinaire les autorisations d'organismes des deux niveaux de gouvernement.

Observations

Le programme a évolué au fil des années. Il a fait l'objet de rajustements tels l'octroi d'autorisations provisoires pour éviter les retards et la réduction des formalités administratives dans le cas des demandes privées visant des ouvrages de peu d'importance.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il y aurait peut-être lieu d'étudier les perspectives d'une coopération et d'une coordination plus grandes entre les organismes fédéraux et provinciaux et de considérer l'approche du "guichet unique", c'est-à-dire que toutes les requêtes soient soumises à un seul organisme qui coordonne également le processus d'approbation.

QUATRE ADMINISTRATIONS DE PILOTAGE

Objectif

Établir, exploiter, entretenir et administrer, dans l'intérêt de la sécurité, un service de pilotage efficace dans leurs régions respectives, et prescrire, pour les frais de pilotage, des tarifs qui soient équitables et raisonnables, et qui fournissent des recettes suffisantes pour permettre à l'administration de se suffire financièrement.

Documents habilitants

Loi sur la marine marchande du Canada
Loi sur le pilotage

Description

Le gouvernement fédéral reconnaît quatre administrations de pilotage : l'Administration de pilotage de l'Atlantique, l'Administration de pilotage des Grands Lacs, l'Administration de pilotage des Laurentides et l'Administration de pilotage du Pacifique. Toutes figurent à l'Annexe C1 de la Loi sur l'administration financière et, à une exception près, elles sont toutes la propriété du gouvernement. L'Administration de pilotage des Grands Lacs est une filiale en propriété exclusive de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent.

Ressources

Les administrations de pilotage sont des sociétés de la Couronne. Le gouvernement n'a donc pas le même type de données financières concernant leur exploitation que pour les autres programmes. Cependant, il procède à des affectations de crédit pour compenser l'écart entre leurs dépenses et leurs recettes. En voici le détail :

Administration de pilotage	82-83	83-84	84-85	85-86
Atlantique	527		150	109
Grands Lacs		250	432	
Laurentides		966	1,400	1,084
Pacifique				
Total	527	1,216	1,982	1,193

Problèmes

Secteur privé

Les propriétaires de navires canadiens estiment que le pilotage obligatoire impose un fardeau inutile et coûteux à l'industrie lorsque le capitaine du navire ou l'officier de pont connaît bien les eaux dans lesquelles il navigue. Dans ces cas, c'est-à-dire pour la vaste majorité des navires appartenant à des Canadiens, les avantages d'un service de pilotage sont négligeables, tandis que les coûts sont élevés. En 1984, les exploitants de navires battant pavillon canadien ont payé 9.2 millions de dollars pour des services obligatoires de pilotage dans les eaux canadiennes, contre les 47.7 millions de dollars qui ont été versés aux pilotes. Un montant indéterminé de ce total est payé par des navires dont les officiers ne connaissent pas les eaux canadiennes et qui, manifestement, reçoivent des services appréciables en échange des sommes qu'ils paient.

Ministère responsable

TC estime que le pilotage obligatoire pour les navires dont les capitaines et les officiers connaissent les eaux locales constitue une affectation de ressources contestable. Les règlements contiennent des dispositions qui permettent aux capitaines et aux officiers d'obtenir des certificats de pilotage, mais ceux-ci n'ont pas jugé bon de se soumettre aux examens oraux et écrits qui sont requis.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair, et aucun programme concurrent ou faisant double emploi n'est administré par d'autres paliers de gouvernement.

Observations

Abstraction faite de ceux à qui la chose profite, tous semblent s'entendre pour dire que bon nombre de services fournis par les pilotes ne sont pas nécessaires et que le revenu des pilotes excède peut-être la valeur des services qu'ils fournissent. Ceci est d'autant plus vrai depuis les progrès récents de la navigation électronique et des systèmes de communication utilisés dans les navires.

En mai 1985, la CTC tiendra des audiences au sujet des augmentations tarifaires proposées. Les augmentations, conçues en fonction de l'objectif de recouvrement intégral des coûts établi pour les administrations de pilotage, imposeront un fardeau pécuniaire supplémentaire aux propriétaires de navires. Payer le prix fort pour un service dont ils n'ont pas besoin est le comble de l'excès en matière de réglementation, selon le Groupe d'étude.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. La Loi sur le pilotage doit être changée pour prévoir des exemptions dans le cas des capitaines et des officiers de pont qui ont les connaissances des eaux locales et les certificats nécessaires, et dont les navires répondent aux normes concernant l'équipement électronique de navigation.

2. Les capitaines et les officiers devraient également être encouragés à se soumettre aux examens du certificat de pilotage.

3. La prestation des services de pilotage doit être transférée au secteur privé et il faudrait accroître la responsabilité pour les accidents maritimes.

APERÇU - TRANSPORT AÉRIEN

Les activités du gouvernement fédéral en transport aérien se répartissent en trois domaines : (1) l'aménagement et l'exploitation de l'infrastructure (aéroports, etc.); (2) la réglementation de la sécurité, et (3) la réglementation économique. Seules les deux dernières activités sont du ressort du Groupe d'étude. Il y a cependant beaucoup de chevauchement entre les deux premières activités (par exemple, le contrôle de la circulation aérienne, les services d'information de l'aviation). De plus, ce chevauchement est accentué par le partage des responsabilités entre Transports Canada (TC) et la Commission canadienne des transports (CCT).

En général, les programmes de sécurité aérienne ont eu de bonnes évaluations pour ce qui est de l'efficacité. Leur efficience, par contre, est difficile à évaluer, car il existe peu de programmes auxquels les comparer. Cependant, TC a abordé directement la question de l'efficience dans sa revue du budget-A (services votés), et devrait faire des recommandations de fond portant à la fois sur l'affectation des ressources et l'organisation qui rendront l'Administration du transport aérien plus efficiente. Le Bureau du Vérificateur général étudie actuellement l'Administration du transport aérien et sans doute produira-t-il sous peu une analyse semblable. Il faudrait regrouper les recommandations des deux études et y donner suite sans tarder.

Aucun des intervenants du secteur privé n'a soulevé le recouvrement des coûts par l'Administration du transport aérien, mais des membres du Groupe d'étude l'ont fait. La question est complexe, à cause de ce chevauchement entre l'administration des aéroports et la réglementation de la sécurité. TC a déterminé que neuf grands aéroports étaient financièrement autonomes, et il prend actuellement des mesures pour accroître l'efficience. La revue du budget-A et l'étude du Vérificateur général renferment toutes deux des recommandations pour faire plus en ce sens.

TC revoit actuellement toute sa politique sur les transports; c'est-à-dire tous les modes de transport, la réglementation économique et la sécurité, ainsi que les rôles de TC et de la CCT. Le Groupe d'étude a néanmoins examiné la réglementation économique du transport aérien, puisque le secteur privé lui a fait part des problèmes et de l'incertitude engendrés par la politique actuelle. Le Groupe d'étude préconise un assouplissement encore plus grand de la réglementation économique; il expose deux options et présente un rapport sur la simulation de leurs effets sur la structure et le rendement de l'industrie aéronautique.

Le Groupe d'étude ne propose aucune marche à suivre. La simulation montre toutefois qu'une déréglementation complète (qui s'accompagnerait des filets de sécurité voulus) accroîtrait l'efficience, mais appelerait d'importants rajustements structurels. L'option plus modérée d'une réforme réglementaire donnerait un accroissement moindre de l'efficience, mais sans bouleverser autant la structure. Quelle que soit la politique choisie, il faudrait, selon le Groupe d'étude, modifier les dispositions de la Loi sur l'aéronautique qui stipulent que les décisions relatives à l'entrée et à la sortie des marchés doivent répondre au critère de la commodité et des besoins du public. Le changement s'impose pour assurer un fondement législatif à la nouvelle politique de mai 1984, et pour enjoindre officiellement à la CCT d'appliquer la politique.

Parmi les filets de sécurité, le Groupe d'étude prône des programmes de réinstallation et de recyclage de la main-d'oeuvre et des subventions aux transporteurs aériens pour la prestation des services jugés "essentiels". Ces programmes devraient faire partie de la réforme et il devrait s'agir de programmes d'adaptation provisoire auxquels s'appliqueraient les dispositions de temporisation appropriées. Les programmes de subventions en vigueur sont à supprimer, car ils ont peu d'utilité sur le plan économique et ne sont pas en accord avec la politique de réglementation actuelle.

SUBVENTIONS AUX TRANSPORTEURS AÉRIENS RÉGIONAUX CCT 2

Objectif

Administrer les subventions prévues dans la politique sur les transporteurs aériens régionaux ou, à la demande du ministre des Transports, les subventions versées pour des services aériens commerciaux exploités dans l'intérêt du public.

Document habilitant

Loi nationale sur les transports

Description

Le programme comprend la gestion et le versement de subventions à Quebecair et à EPA, conformément à la politique sur les transporteurs aériens régionaux, et la prestation de services administratifs à Transports Canada pour les subventions versées à Prairie Air Services et à St. Leonard Air Services.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	0.5	0.5	0.5	0	0	0
Dépenses de fonct.						
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides*	1,500	1,500	1,500	0	0	0
Immobilisations						

* Les chiffres n'englobent pas les subventions versées à Prairie Air Services et St. Leonard Air Services, transporteurs que finance Transports Canada.

Problèmes

Secteur privé

Tous les représentants du secteur privé à qui on a parlé du programme ont recommandé son abolition. D'après eux, toutes les subventions étaient inutiles et étaient un gaspillage des deniers publics. L'administration des subventions par la CCT n'a fait l'objet d'aucune critique. La conjoncture économique et politique qui a donné naissance aux programmes de

subventions a changé; la concurrence que se livrent en ce moment EPA, qui est subventionné, et Quebecair, qui ne l'est pas, pour desservir les Îles-de-la-Madeleine, illustre nettement cette évolution.

Organisme responsable

La CTC applique la politique du gouvernement et s'acquitte consciencieusement de ses responsabilités administratives. D'après ses vérifications, en 1983, les pertes des transporteurs ont été supérieures à leurs subventions. TC a recommandé de prolonger d'un an les subventions afin de disposer d'assez de temps pour examiner à fond la nécessité de subventions directes à l'exploitation.

Partage des compétences

L'Ontario a mis sur pied un programme en vertu duquel les transporteurs aériens de niveau III reçoivent des équipements (aéronefs) pour desservir des routes peu achalandées, de même qu'une subvention d'exploitation pour couvrir leurs pertes.

Le Québec a établi un programme à l'égard de la route Sept-Îles-Blanc-Sablon qui prévoit une aide financière pour acquérir de l'équipement et des subventions pour éponger les pertes d'exploitation.

Terre-Neuve subventionne les coûts d'exploitation des transporteurs desservant les collectivités le long de la côte du Labrador pour garantir un service fréquent (3 fois par semaine) et satisfaisant.

Observations

Le programme fédéral vise à contribuer au développement économique et à la création d'emplois, mais, selon le Groupe d'étude, l'attribution peu représentative des subventions laisse supposer que celles-ci ont été établies et maintenues selon des méthodes bien particulières. Il est difficile, par exemple, de comprendre pourquoi aucune subvention n'est versée aux transporteurs desservant le Nord ou pourquoi le programme est maintenu malgré l'abolition, par le ministre, de la politique sur les transporteurs aériens régionaux, en 1984. Il faut examiner ce programme de subventions ainsi que ceux financés directement par TC.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Les subventions ressortissant au programme devraient être éliminées soit immédiatement ou à l'expiration de chaque accord. Il faudrait examiner la nécessité de subventionner en principe les transporteurs aériens de pair avec la réforme plus approfondie proposée pour la réglementation aérienne.

CERTIFICATS D'EXPLOITATION DES TRANSPORTEURS AÉRIENS TC 4

Objectif

Assurer la sécurité et la rapidité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et l'espace aérien international adjacent.

Document habilitant

Loi sur l'aéronautique

Description

Transports Canada délivre des certificats et émet des règles d'exploitation à l'intention des transporteurs aériens commerciaux, tant canadiens qu'étrangers, d'après la sécurité, et est responsable de la délivrance des modifications, des annulations et des suspensions de certificats.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	10	10	10	10	10	10
Dépenses de fonct.						
- Traitements	351	369	402	402	402	402
- F & E	64	67	71	71	71	74
- Autres dép.						
Recettes	19	20.9	22	22	22	22
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

Certains s'inquiètent un peu du fait que la délivrance des certificats d'exploitation relève à la fois de la Commission canadienne des transports (CCT) et de Transports Canada : la CCT se prononce sur les demandes de permis d'après des critères économiques; Transports Canada confirme ou infirme ensuite ces décisions en s'appuyant sur des critères de sécurité et fixe des règles d'exploitation. Bien que la délivrance des certificats soit actuellement assez rapide, ce partage pourrait poser un problème à l'avenir.

Ministère responsable

Transports Canada considère ce programme comme une activité bien rodée faisant corps avec le système de gestion de la circulation aérienne. Depuis l'introduction de la nouvelle politique économique en matière de transport aérien, la charge de travail s'est accrue et il a fallu simplifier les procédures et avoir recours à un nouvel équipement. Tout autre surcroît de travail pourra nécessiter des années-personnes supplémentaires. Ces questions seront traitées dans le plan d'action qui fera suite à la revue du budget-A (services votés).

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Avant de délivrer un permis, la CCT exige du requérant des documents de Transports Canada attestant qu'il possède les installations voulues et la faisabilité opérationnelle pour offrir son service. Parfois, Transports Canada manque de personnel et les renseignements fournis à la CCT peuvent en souffrir. Ce problème d'ordre administratif a été dégagé dans la revue du budget-A et on tentera de le résoudre au cours de cet exercice.

Il n'est pas possible d'étudier isolément les options de ce petit programme : il faudra le faire au cours de la revue du programme dans son entier.

Objectif

Promouvoir, au moyen de la réglementation économique, un réseau de transport aérien économique, efficace et adéquat à un coût total aussi bas que possible afin de protéger les intérêts des usagers du réseau et de maintenir la prospérité et la croissance économique du Canada. Veiller à ce que les transporteurs aériens soient bien établis et disposent des ressources financières nécessaires pour assurer des services assez stables et à ce que la réglementation économique réponde aux besoins du public voyageur du Canada, y compris les personnes handicapées et les personnes qui voyagent pour raisons de convenance personnelle.

Documents habilitants

Loi nationale sur les transports
Loi sur l'aéronautique

Description

Le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports administre les politiques du gouvernement fédéral en matière de transport aérien intérieur et international en appliquant le Règlement sur les transporteurs aériens édicté en vertu de la Loi nationale sur les transports et de la Loi sur l'aéronautique, ainsi que les décisions et ordonnances émises au jour le jour.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	132	132	133	150	130*	130*
Dépenses de fonct.						
- Traitements	5,000	5,131	5,136	6,014	5,295*	5,295
- F & E	1,000	1,202	1,551	1,577	1,192*	1,192
- Autres dép.						
Coûts recouvrés						
Subsides						
Immobilisations		66	10	15	10	10

* En mars 1984, le Conseil du Trésor a approuvé l'affectation de 15 années-personnes et de 705,200 $ pour 1984/85 et de 20 années-personnes et de 922,700 $ pour 1985/86 en vue de la mise en oeuvre d'un programme national d'application des règlements. Le maintien du financement était fonction de l'élaboration d'énoncés adéquats des objectifs et de bilans des corrélations et des résultats pour établir un

niveau approprié de ressources nécessaires en 1986/87 et pour les années suivantes. Comme le processus de dotation n'a pu être complété la première année, il a été décidé que l'étude de la nécessité de continuer à financer ce programme serait reportée d'un an. Il est proposé dans le POP de 1986/87 que l'affectation des ressources approuvée pour le programme en 1985/86 soit prolongée en 1986/87.

Problèmes

Secteur privé

Les transporteurs aériens consultés se sont plaints que les règlements de la CCT relatifs aux tarifs des transporteurs réguliers sont trop rigides en comparaison de ceux concernant les affréteurs. Cette différence a encouragé les anciens transporteurs régionaux à réduire leurs services réguliers et à accroître leurs services d'affrètement, transition peu économique qui a fait baisser l'efficience des transporteurs. Les règlements actuels concernant l'entrée des marchés et les dispositions relatives à la consolidation de permis sont un mélange confus d'ancien et de nouveau. L'assouplissement des règlements concernant l'entrée des marchés sans pareille mesure pour les règlements sur la sortie empêche les transporteurs de profiter de cette nouvelle latitude.

Le contrôle administratif de TC sur les installations aéroportuaires, les villes-portes et les créneaux d'atterrissage et de décollage ne reflète pas la dynamique du marché du transport aérien. Ainsi, le statut privilégié d'Air Canada a été maintenu, malgré la nouvelle politique économique qui le lui a enlevé.

Les syndicats craignent qu'une réforme réglementaire puisse amener des changements à l'enveloppe salariale globale et aux règles d'exécution du travail.

Organisme responsable

La CCT estime qu'elle remplit le mandat établi dans la Loi nationale sur les transports et qu'elle se conforme aux politiques du gouvernement actuel, notamment celle, annoncée en mai 1984, sur l'assouplissement de la réglementation, et qu'a confirmée le gouvernement actuel. La CCT songe à d'autres réformes de la réglementation et travaille à réduire davantage le fardeau réglementaire.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et les autres niveaux de gouvernement n'administrent pas de programmes concurrents ou faisant double emploi, si ce n'est les subventions aux transporteurs aériens intérieurs.

Observations

Par le passé, la réglementation du transport aérien était rigide et fixait la configuration des routes, les conditions d'entrée et de sortie des marchés, les types d'aéronefs utilisés, les tarifs et les niveaux de service. Ces règlements ont créé des rentes économiques dont se sont saisies les entreprises et la main-d'oeuvre. Des réformes réglementaires, comme celles susmentionnées, feraient augmenter la concurrence, la production et le nombre total d'emplois. Par ailleurs, les grands transporteurs délaisseraient probablement certaines routes régionales et locales pour étendre leurs services internationaux.

Au Canada, si le transport aérien dans le Nord doit continuer à être réglementé, et dans le Sud, à être libéralisé, il faudra un organisme de réglementation pour le Nord, auquel cas la CCT aura besoin de beaucoup moins de personnel.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Un assouplissement accru de la réglementation économique; deux options ont été élaborées et le rapport ci-joint présente leurs effets hypothétiques sur l'organisation et le rendement du secteur du transport aérien. Les résultats indiquent qu'une déréglementation totale (avec des filets de sécurité adéquats) amènerait un accroissement plus élevé de l'efficience, mais s'accompagnerait de grands ajustements à la structure. Dans le cas d'une réforme modérée, on assisterait à des gains d'efficience et à des ajustements structurels moindres.

2. Quelle que soit la politique choisie, il faudrait modifier les dispositions de la Loi sur l'aéronautique qui stipulent que les décisions relatives à l'entrée et à la sortie des marchés doivent satisfaire au critère de la commodité et des besoins du public. Le changement s'impose pour assurer un fondement législatif à la nouvelle politique de mai 1984 et pour enjoindre à la CCT d'appliquer la politique.

Situation

Divers scénarios de politique en matière de réglementation économique du transport aérien au Canada

Dans les pages qui suivent, nous présentons un rapport simplifié de recherches effectuées très récemment pour le compte du Bureau de la réforme de la réglementation du gouvernement fédéral, recherches qui avaient pour objet la simulation des coûts de l'industrie selon diverses politiques de réglementation. Le véhicule de la simulation est une fonction de coût normalisée par logarithmes, fonction de pointe qui est conforme aux principes généralement acceptés de la microéconomie néoclassique. Les résultats quantitatifs donnent les caractéristiques des intrants, des extrants et de l'exploitation selon le scénario utilisé.

Comme les modèles de coûts ont été estimés à partir de données chronologiques (1964-1981), les coûts simulés traduisent uniquement l'utilisation plus efficace des intrants qui peut être réalisée en changeant le niveau et la composition des extrants, des variables du réseau et des prix des intrants. La technologie de production est considérée comme constante. En d'autres termes, les coûts simulés ne traduisent pas l'utilisation plus efficace des intrants attribuable aux changements fondamentaux survenus dans la technologie de production des compagnies aériennes. Serait considéré comme un changement l'assouplissement de règles de travail par trop restrictives dans les conventions collectives. Par conséquent, ces simulations ne permettent pas d'évaluer comment la relation des coûts pourrait se transformer avec la déréglementation; la simulation représente donc des estimations prudentes de l'adaptation de l'industrie et des transporteurs aux divers scénarios.

Les modèles portent strictement sur les coûts des deux transporteurs transcontinentaux et des quatre transporteurs régionaux qui existaient en 1981. Les résultats ne comprennent pas l'utilisation plus efficace des intrants des autres transporteurs (Wardair et les transporteurs locaux) qui pourraient jouer un rôle plus actif dans les marchés transcontinentaux et régionaux si la réglementation est assouplie.

Nous présentons quatre scénarios : le statu quo antérieur au 10 mai 1984, la politique du 10 mai 1984, une libéralisation étendue et la déréglementation. Nous décrivons les caractéristiques essentielles de chaque politique et nous analysons l'adaptation de l'industrie et des transporteurs à chacune.

Politique de réglementation n° 1 : Statu quo (politique antérieure au 10 mai 1984)

La politique de réglementation qui existait avant la nouvelle politique aérienne du Canada du 10 mai 1984 peut se résumer comme suit :

1. L'accès et la sortie des marchés étaient réglementés et les transporteurs étaient tenus de répondre au critère de la commodité et des besoins du public pour tout changement au service.
2. La politique des transporteurs régionaux limitait ceux-ci à leur région géographique respective et décourageait la concurrence entre les transporteurs régionaux et les transporteurs transcontinentaux.
3. Pour de nombreux permis d'exploitation, la capacité, le type d'aéronef, les escales et la fréquence du service étaient stipulés.
4. L'approbation de la CCT était nécessaire pour tout changement de tarif, y compris les rabais. Pour les tarifs réguliers, la formule tarifaire d'Air Canada fondée sur la distance était acceptée par la CCT et d'autres transporteurs.

En limitant les transporteurs régionaux essentiellement à des routes court-courriers de densité moyenne à faible, la politique les encourageait à prendre une expansion exagérée sur les marchés des vols affrétés, bien au-delà d'un rapport efficient entre services réguliers et services affrétés. Elle a aussi contribué à maintenir le monopole d'Air Canada et de CP Air sur les routes transcontinentales. Les prix de la main-d'oeuvre sont restés élevés, du moins dans la mesure où certaines méthodes de travail peu productives étaient tolérées. Le matériel que les transporteurs régionaux ont acquis pour offrir des vols affrétés ne convenait pas à leurs services réguliers et, par conséquent, leur exploitation était beaucoup moins efficiente qu'elle ne l'aurait été autrement.

À des fins de simulation, toutes les variables sont données en valeurs réelles de 1981. Le statu quo constitue le point de référence des autres politiques de notre simulation. Au tableau 1 sont résumés par catégorie les niveaux des extrants et les produits moyens par tonne-kilomètre payante (TKP) de 1981 pour chacun des six transporteurs. Il en ressort clairement que les deux transporteurs transcontinentaux ont tiré des vols affrétés des proportions relativement faibles de leurs produits totaux à comparer aux transporteurs régionaux (sauf EPA). Les vols affrétés ont représenté environ 28 % des extrants totaux des transporteurs régionaux.

Tableau 1

Extrants et produits moyens en 1981 par type d'extrants
(Part des produits entre parenthèses)

Trans-porteur	Passagers réguliers		Fret régulier		Vols affrétés		Total TKP et produits moyens par TKP
	Extrants en millions de TKP	Produits moyens par TKP	Extrants en millions de TKP	Produits moyens par TKP	Extrants en millions de TKP	Produits moyens par TKP	
AC	2,044 (76%)	0.892 $	569 (21%)	0.431 $	68 (3%)	0.679 $	2,681 0.789 $/TKP
CP	877 (73%)	0.727 $	224 (19%)	0.384 $	96 (8%)	0.703 $	1,197 0.661 $/TKP
PWA	151 (59%)	1.494 $	23 (9%)	1.048 $	80 (32%)	0.65 $	254
QA	23 (56%)	1.586 $	2. (5%)	1.495 $	16 (39%)	2.54 $* (1980:1.04)	41
EPA	60 (85%)	1.218 $	7 (10%)	1.382 $	4 (6%)	0.714 $	71
NA	58 (50%)	1.251 $	24 (20%)	0.782 $	35 (30%)	0.902 $	117
Totaux des transporteurs régionaux	292 (60%)	1.396 $	56 (12%)	0.992 $	135 (28%)	0.763 $	483 1.17/TKP
Totaux de l'industrie	3,213 (74%)	0.893 $	849 (20%)	0.456 $	299 (7%)	0.725 $	4,361 0.796 $/TKP

* Comme Statistique Canada a changé sa méthode de compte rendu des statistiques en 1981, il a été impossible de déterminer avec précision les produits moyens par TKP de Quebecair. Nous avons fait une estimation approximative d'après les tendances passées de toutes les statistiques disponibles. Nous avons donc utilisé 1.04 $/TKP en 1980 pour calculer la moyenne des produits de l'industrie et des transporteurs régionaux.

Politique nº 2 : Libéralisation du 10 mai

Le ministre des Transports a annoncé la nouvelle politique aérienne du Canada le 10 mai 1984. Il s'agissait d'une étape intermédiaire, car elle contenait certaines directives à court terme pour la CCT et renvoyait les problèmes à plus long terme, y compris les changements législatifs, au Comité permanent des transports. La nouvelle politique a reçu l'assentiment de tout le Cabinet. Quatre grands points la caractérisent.

1. Les mérites de la concurrence devraient peser plus lourd dans l'évaluation de la commodité et des besoins du public en vue de la délivrance de permis d'exploitation.
2. La politique sur les transporteurs régionaux est abolie et ceux-ci peuvent demander des permis pour desservir des marchés à l'extérieur de leur région traditionnelle.
3. Toutes les restrictions sur les permis concernant les routes seraient levées. Les transporteurs sont encouragés à demander le regroupement de leurs permis.
4. Éventuellement (dans les deux ans), le contrôle de la CCT sur les diminutions tarifaires doit prendre fin. Les majorations doivent être limitées à la croissance d'un indice des prix des intrants qui exclut la main-d'oeuvre.

Il est impossible de déterminer avec précision, sans modèle complet de la demande canadienne, les effets de la politique du 10 mai sur les variables clés qui font partie de la fonction de coût des compagnies aériennes. Toutefois, on a tenté de les chiffrer au moyen du modèle de simulation, par rapport à ce qui serait arrivé aux transporteurs si la politique avait eu cours en 1981. Un modèle de la demande n'a pas encore été élaboré pour l'industrie canadienne parce que les données nécessaires ne sont pas connues.

Air Canada s'est très peu ressenti de la politique du 10 mai, en grande partie parce qu'elle lui a donné peu d'occasions d'abandonner des localités. La politique exercerait peu de pressions sur le transporteur pour qu'il abaisse ses coûts de main-d'oeuvre, bien que les nouvelles exigences de financement le pousseraient à réduire son capital social de 10 %. CP Air connaîtrait une légère augmentation de ses extrants et obtiendrait une réduction de 5 % de ses coûts de main-d'oeuvre. Comme CP Air utilise son capital de façon relativement efficace, on ne s'attend à aucun ajustement de son capital social. Avec la levée des restrictions sur les permis, les transporteurs régionaux augmenteraient leurs extrants et la longueur des étapes de 10 % et réduiraient les vols affrétés de 10 %. Cette composition des extrants plus efficace s'accompagnerait d'une réduction du capital de 5 %.

Tableau 2

Variables utilisées pour simuler la politique du 10 mai
(par rapport au scénario de référence)

	Air Canada	CP Air	Transporteurs régionaux
Extrants totaux	aucun changement	augmentation de 3 %	augmentation de 10 %
Nbre d'escales	aucun changement	aucun changement	aucun changement
Composition des extrants Passagers	aucun changement	aucun changement	équilibrés pour amener une augmentation de 10 % des extrants totaux
Affrètements	aucun changement	aucun changement	réduction de 10 % en chiffres absolus
Fret	aucun changement	aucun changement	aucun changement en chiffres absolus
Longueur des étapes	aucun changement	aucun changement	augmentation de 10 %
Coefficient de remplissage	aucun changement	aucun changement	aucun changement
Prix de la main-d'oeuvre	aucun changement	réduction de 5 %	aucun changement
Capital	réduction de 10 %	aucun changement	réduction de 5 %

Politique nº 3 : Libéralisation étendue

Cette politique se caractérise par les ajouts suivants à la politique du 10 mai 1984 :

- les mérites de la concurrence pèseront plus lourd dans les décisions sur les requêtes de sortie de marchés donnés;
- les transporteurs qui exploitent des aéronefs de 36 places ou moins sont exemptés de toute forme de réglementation des routes et des tarifs;
- les transporteurs doivent être libres de majorer les tarifs de 30 % par rapport à un niveau de référence sur les marchés d'un rayon de moins de 500 kilomètres et de 15 % sur les marchés d'un rayon de 500 à 1,000 kilomètres;
- les transporteurs pourront pénétrer sans aucune restriction dans les marchés des vols affrétés à sens unique;
- le nord du Canada est assujetti aux mêmes politiques que le sud du pays (plus particulièrement, le nord du Canada perd sa protection à l'égard de la réglementation de l'entrée, de la sortie et de l'établissement des tarifs);
- un programme de subventions aux petites collectivités isolées doit être institué.

Dans un tel climat, les nouveaux transporteurs de troisième niveau qui utilisent de petits appareils exerceraient une pression considérable sur les transporteurs régionaux. En conséquence, les transporteurs régionaux devraient réduire les prix du facteur main-d'oeuvre, réduire leurs services affrétés et leur capacité excédentaire et desservir de façon sélective certaines routes moyennes à longues où la densité du trafic est forte. Cette situation mettrait les transporteurs régionaux dans une situation très vulnérable. La réaction compétitive des transporteurs régionaux créerait des pressions supplémentaires sur Air Canada et CP Air et les obligerait à réduire, dans une certaine mesure, le prix de leurs intrants et leur capacité excédentaire. Les meilleures estimations possibles de ce qui serait arrivé aux variables clés en 1981 sont résumées au tableau 3.

Cette politique donnerait l'occasion à Air Canada d'abandonner la desserte de certaines petites localités, où elle serait remplacée par des transporteurs régionaux ou de troisième niveau. Les transporteurs régionaux abandonneraient probablement leurs plus petites escales et des transporteurs de troisième niveau prendraient la relève. Par la suite, Air Canada et les transporteurs régionaux accroîtraient probablement la longueur de leurs étapes. CP Air, qui dessert relativement moins de petites localités, ne connaîtrait probablement pas de changements nets.

Les transporteurs régionaux modifieraient leurs réseaux afin d'entrer sur des marchés plus achalandés pour accroître la longueur de leurs étapes et réaliser certaines économies. Ils réduiraient ainsi leurs coûts et accroîtraient leur productivité. Ils sortiraient des marchés court-courriers sur lesquels les transporteurs de troisième niveau entreraient. Les transporteurs régionaux pourraient entrer sur les routes principales ou transcontinentales qui ont traditionnellement été le fief d'Air Canada. Pour que cela se produise, il faudrait que la CCT adopte pour principe de ne pas équivaloir la commodité et les besoins du public à la continuité d'Air Canada dans sa forme et son importance actuelles. Il n'y aura probablement pas de nouveaux transporteurs aériens avec avions à réaction sur les routes importantes si la commodité et les besoins du public continuent de s'appliquer. Par contre, des transporteurs de troisième niveau pourraient entrer sur les routes régionales ou les routes court-courriers à forte densité. Tout comme dans le cas de la politique du 10 mai, on peut s'attendre à ce qu'Air Canada voit sa part du marché intérieur et sa capacité concurrentielle diminuer et tente en conséquence de s'accaparer une plus grande part du marché international, peut-être aux dépens de CP Air. Par rapport aux deux scénarios précédents, celui-ci ouvre la voie à d'importantes baisses de coûts, particulièrement dans le cas des transporteurs régionaux. Ces améliorations du rendement dépendent de la CCT et de son interprétation du critère de la commodité et des besoins du public.

Tableau 3

Variables utilisées pour simuler la politique de libéralisation étendue

	Air Canada	CP Air	Transporteurs régionaux
Extrants totaux	réduction de 5 %	aucun changement	augmentation de 10 %
Nbre d'escales	réduction de 10 %	aucun changement	réduction de 10 %
Composition des extrants			
Affrètements	aucun changement	aucun changement	réduction de 20 % en chiffres absolus
Fret			même volume en chiffres absolus
Passagers			ce qui est nécessaire pour entraîner une augmentation de 10 % des extrants totaux
Longueur des étapes	augmentation de 10 %	aucun changement	augmentation de 15 %
Coefficient de remplissage	aucun changement	aucun changement	aucun changement
Prix de la main-d'oeuvre	réduction de 5 %	réduction de 10 %	réduction de 10 %
Capital social	réduction de 10 %	aucun changement	réduction de 10 %

Politique nº 4 : Déréglementation totale

La dernière des politiques simulées est la déréglementation totale. Ici, les transporteurs ont toute latitude pour entrer sur les marchés et en sortir et pour augmenter et réduire les tarifs. Pour y arriver, il faut abroger les dispositions sur la commodité et les besoins du public de la Loi sur l'aéronautique. À sa place, on proposerait comme critère de juger si les requérants sont prêts et disposés à offrir un service, comme aux États-Unis. On surveillerait continuellement les transporteurs pour voir à ce qu'ils maintiennent des normes élevées de sécurité et offrent des garanties financières.

La déréglementation totale est caractérisée par les points suivants :

- le remplacement du critère de "la commodité et des besoins du public" par un critère des transporteurs prêts et disposés à offrir le service pour la délivrance des permis;
- le maintien de la réglementation d'entrée dans l'industrie (par opposition à l'entrée sur les routes) au moyen du nouveau critère;
- aucune réglementation de l'entrée sur les routes ou de la sortie de celles-ci;
- aucune réglementation des augmentations ou des diminutions de tarifs;
- aucune réglementation des conditions de service comme le nombre d'escales, la fréquence du service, le type ou la capacité des aéronefs;
- aucune distinction entre le Nord et le Sud;
- un programme de subventions pour les petites collectivités isolées;
- l'introduction d'un programme de recyclage des employés mis en disponibilité par les compagnies aériennes;
- un énoncé de ce qui constitue un comportement abusif sur un marché, un mécanisme efficace d'application des règlements et d'attribution de peines pour empêcher un tel comportement;
- un programme d'information du public au sujet de l'achat d'assurance sur les billets en cas de faillite d'un transporteur.

La déréglementation totale lève toutes les contraintes économiques sur le choix par les transporteurs des marchés au Canada et sur leur performance. Le programme de subventions aux petites collectivités isolées demeure, compte tenu du fait que le Canada continuera à avoir un objectif de maintien du service, peut-être non rentable, à ces endroits.

Avec la déréglementation, il pourrait y avoir des changements majeurs dans la structure de l'industrie, dans les structures des routes et des réseaux des transporteurs et dans les prix des intrants. On s'attend à ce qu'Air Canada réduise considérablement ses services

intérieurs, cherche à s'étendre sur le marché international et abaisse les prix du facteur main-d'oeuvre et sa capacité excédentaire. Les transporteurs régionaux, pour leur part, en canalisant leur trafic existant sur de nouvelles routes long-courriers, devraient être les grands gagnants. CP Air devrait lui aussi en profiter un peu à cause de ses réductions antérieures de coûts. Wardair et un nouveau transporteur ou deux dotés d'avions à réaction, s'ils choisissent d'entrer sur des marchés, pourraient également réaliser certains gains. On trouve au tableau 4 un résumé de l'effet simulé de la déréglementation sur les variables du modèle de coûts. Le trafic devrait augmenter sensiblement avec la diminution des tarifs et l'augmentation de la qualité et de la portée du service. L'évolution vers des réseaux en étoile accroîtrait la densité et la longueur des étapes. Air Canada réduirait ses opérations intérieures face à la concurrence sur les routes court-courriers à fort trafic. Des transporteurs spécialisés de troisième niveau feraient leur apparition sur les marchés locaux et alimenteraient les transporteurs régionaux. Air Canada desservirait moins d'endroits au pays à mesure que des transporteurs régionaux prendraient sa place. Dans l'ensemble, les tarifs diminueraient, car les coûts diminuent lorsque l'efficience de l'exploitation augmente.

Tableau 4

Variables utilisées pour simuler la politique de déréglementation

	Air Canada	CP Air	Transporteurs régionaux
Extrants totaux	réduction de 15 %	augmentation de 10 %	augmentation de 30 %
Nbre d'escales	réduction de 15 %	aucun changement	réduction de 10 %
Composition des extrants	aucun changement	changement	
Affrètements			changement 5 % des extrants
Fret		aucun changement	même volume en chiffres absolus
Passagers		s'équilibre pour que les extrants totaux augmentent de 10 %	s'équilibre pour que les extrants totaux augmentent de 30 %
Longueur des étapes	augmentation de 30 %	augmentation de 10 %	augmentation de 30 %
Coefficient de remplissage	aucun changement	aucun changement	aucun changement
Prix de la main-d'oeuvre	réduction de 15 %	réduction de 15 %	réduction de 20 %
Capital social	réduction de 35 %	réduction de 10 %	réduction de 15 %

Résultats des simulations de coûts des politiques de réglementation

Le modèle de coûts variables a été utilisé pour simuler le coût total de chaque transporteur selon chacune des politiques de réglementation que nous venons de décrire. Les résultats sont résumés au tableau 5.

Afin d'interpréter correctement les résultats, il est nécessaire de prendre en considération le fait que les extrants totaux et leur composition (passagers, fret et affrètements) varient pour chaque transporteur selon la politique. Comme les consommateurs accordent une valeur différente aux trois types d'extrants, les changements dans leur composition devraient être considérés comme des changements qualitatifs. Les produits moyens par TKP ont été utilisés comme indicateur de la qualité des extrants. En normalisant les produits moyens par TKP d'après la valeur de la politique de réglementation du statu quo (avant le 10 mai), on obtient l'indice de qualité des extrants qui figure au tableau.

Pour comparer l'utilisation des intrants selon les diverses politiques, nous avons calculé un coefficient de réduction des coûts unitaires ajusté en fonction de la qualité. On peut résumer le tableau 5 comme suit :

1. Politique de libéralisation du 10 mai : L'utilisation des intrants de l'industrie serait plus efficace dans une proportion de 4.4 % par rapport au statu quo et pour Air Canada, CP Air et les transporteurs régionaux, respectivement de 4.3 %, 2.5 % et 6.3 %. Les coûts diminuent dans le cas d'Air Canada. CP Air et les transporteurs régionaux devraient connaître des augmentations de coûts, mais celles-ci seraient plus que compensées par l'accroissement des extrants. Les extrants de toute industrie devraient augmenter d'environ 2 %.
2. Politique de libéralisation : L'utilisation des intrants devrait s'améliorer de 6.5 % par rapport au statu quo. Cela représente une amélioration de 2.1 % par rapport à la politique du 10 mai. L'utilisation des intrants par Air Canada, CP Air et les transporteurs régionaux serait plus efficace dans une proportion de 5.5 %, 3 % et 15 % respectivement. Les extrants de toute l'industrie diminueraient de 2 %, étant donné que ceux d'Air Canada baisseraient de 5 %. Des augmentations sont prévues chez les transporteurs de troisième niveau et chez Wardair de sorte que les extrants nets de l'ensemble des transporteurs aériens du Canada augmenteraient de 6.2 %.
3. Déréglementation : Cette politique devrait entraîner une utilisation plus efficace des intrants d'environ 8.8 % par rapport au statu quo. Il s'agit là d'une amélioration de 4.4 % par rapport à la politique du 10 mai et de 2.3 % par rapport à la libéralisation. Air Canada, CP Air et les transporteurs régionaux amélioreraient

leur utilisation des intrants de 9.2 %, 5.0 % et 12.5 % respectivement. Les extrants des six transporteurs baisseraient de 3.2 %, à cause de la diminution de 15 % d'Air Canada. CP Air et les transporteurs régionaux feraient des gains substantiels, mais ils ne compenseraient pas la diminution d'Air Canada. Les extrants nets de l'ensemble des transporteurs aériens du Canada devraient augmenter de 7.7 %. Cette augmentation irait aux transporteurs de troisième niveau, peut-être à Wardair et peut-être à un ou deux nouveaux transporteurs aériens dotés d'avions à réaction.

Dans ces simulations, le statut actuel d'Air Canada a été maintenu. La politique du 10 mai 1984, notamment, limitait les actions concurrentielles d'Air Canada sur les marchés canadiens. D'autres transporteurs vont donc croître aux dépens du transporteur d'État. Une analyse plus complète comprendrait la simulation des résultats de changements au statut d'Air Canada.

Tableau 5

Résultats de la simulation de coûts selon les diverses politiques de réglementation

Politique de réglementation	Industrie	Air Canada	CP Air	Transporteurs régionaux
(A) Statu quo (avant le 10 mai)				
Coût total	3,493 $	2,138 $	779 $	576 $
Extrants (TKP)	4,360	2,680	1,200	480
Passagers	74%	76%	73%	60%
Fret	20%	21%	19%	12%
Affrètements	7%	3%	8%	28%
Produits moyens	0.80 $/TKP	0.79 $/TKP	0.66 $/TKP	1.17 $/TKP
Indice de qualité des extrants	1.0	1.0	1.0	1.0
(B) Libéralisation du 10 mai				
Coût total	3,468 $	2,069 $	783 $	616 $
(variation en %)	-0.8%	-4.3%	0.5%	6.9%
Extrants (TKP)	4,443	2,680	1,236	527
(variation en %)	2.3%	0%	3%	10%
Passagers	74%	76%	73%	66%
Fret	19%	21%	19%	11%
Affrètements	7%	3%	8%	23%
Produits moyens	0.80 $/TKP	0.79 $/TKP	0.66 $/TKP	1.21 $/TKP

Indice de qualité des extrants	1.003	1.0	1.0	1.032
Réduction du coût unitaire ajusté en fonction de la qualité	4.4%	4.3%	2.5%	6.3%
(C) Libéralisation étendue				
Coût total	3,242 $	1,912 $	756 $	574 $
(variation en %)	-7.2%	-10.5%	-3%	-0.4%
Extrants (TKP)	4,273	2,546	1,200	527
(variation en %)	-1.4%	-5%	0%	10%
Passagers	75%	76%	73%	69%
Fret	19%	21%	19%	11%
Affrètements	6%	3%	8%	21%
Produits moyens	0.80 $/TKP	0.79 $/TKP	0.66 $/TKP	1.22 $/TKP
Indice de qualité des extrants	1.004	1.0	1.0	1.046
Réduction du coût unitaire ajusté en fonction de la qualité	6.5%	5.5%	3%	15%
(D) Déréglementation				
Coût total	3,196 $	1,621 $	819 $	756 $
(variation en %)	-8.6%	-24.2%	5.1%	31%
Extrants (TKP)	4,221	2,278	1,320	623
(variation en %)	-2.0%	-15%	10%	30%
Passagers	78%	76%	77%	86%
Fret	19%	21%	19%	9%
Affrètements	3%	3%	4%	5%

Produits moyens	0.805 $/TKP	0.79 $/TKP	0.66 $/TKP	1.33 $/TKP
Indice de qualité des extrants	1.017	1.0	1.001	1.135
Réduction du coût unitaire ajusté en fonction de la qualité	8.8%	9.2%	5%	12.5%

NAVIGABILITÉ DES AÉRONEFS

Objectif

Assurer la qualité et la sécurité des produits aéronautiques, de leur fabrication et de leur entretien.

Document habilitant

Loi sur l'aéronautique

Description

Le programme comprend l'élaboration de normes et l'homologation de type relatives aux produits aéronautiques, à leur fabrication et à leur entretien. La fonction a trait à l'homologation, à la surveillance et au maintien de la navigabilité, aux vols d'essai, à des consignes pour corriger des problèmes, à l'accréditation professionnelle des mécaniciens d'entretien, à des autorisations de vol ayant une incidence sur la sécurité de vol d'un aéronef, à l'approbation des cours de formation des mécaniciens d'entretien, à l'approbation des programmes d'entretien des transporteurs aériens et à la signature d'ententes internationales portant sur la navigabilité.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		217	272	273	273	273
Dépenses de fonct.						
- Traitements		7,818	11,878	11,926	11,926	11,926
- F & E		1,585	2,136	2,152	2,152	2,152
- Autres dép.						
Recettes		84	84	84	84	84
Subsides						
Immobilisations		13		177	177	177

Problèmes

Secteur privé

En général, les transporteurs aériens sont satisfaits du programme; ils se préoccupent cependant du temps de réaction en période de pointe. Certaines personnes consultées ont proposé de déléguer les activités d'inspection et d'homologation au secteur privé. D'autres, par contre, n'en voyaient pas l'utilité.

Ministère responsable

Transports Canada a fourni peu d'informations permettant d'évaluer ce programme et semble croire qu'il sera peu modifié. Il attribue les retards dans la prestation des services aux ressources limitées de la direction responsable.

Partage des compétences

Le mandat fédéral en la matière est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

La Federal Aviation Administration (FAA) des États-Unis a délégué au secteur privé la plupart des activités d'inspection et d'homologation en matière de navigabilité aérienne et elle voit au respect de la sécurité en vérifiant le travail du secteur privé. Elle a profité de l'efficacité du secteur privé sans diminution des niveaux de sécurité. L'à-propos de l'organisation des activités et de l'affectation des ressources au sein de l'Administration canadienne du transport aérien est évalué dans la revue du budget-A (services votés) de Transports Canada.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Les diverses options de privatisation pourraient être approfondies en étudiant l'expérience de la FAA. Cela pourrait faire partie de l'examen général dont fait actuellement l'objet la politique des transports.

RÉGLEMENTATION DES VÉHICULES À COUSSIN D'AIR TC 310

Objectif

Assurer la sécurité, la navigabilité et la bonne utilisation des véhicules à coussin d'air (VCA).

Document habilitant

Loi sur l'aéronautique

Description

De façon générale, ce programme réglemente la conception, la fabrication et l'utilisation des VCA.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		1	2	2	2	2
Dépenses de fonct.						
- Traitements		41	90	91	91	91
- F & E		35	108	110	110	110
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

Les interlocuteurs du secteur privé n'ont soulevé aucun problème.

Ministère responsable

Transports Canada tient à ce que les VCA soient conçus, fabriqués et exploités de façon à ce que leur niveau de sécurité soit au moins équivalent à celui d'autres modes de transport et qu'ils soient conformes aux dispositions d'un code international.

Partage des compétences

Ce programme ne s'applique qu'aux VCA utilisés dans les eaux canadiennes qui sont de compétence fédérale. Sur terre, les VCA relèvent des provinces et des municipalités.

Observations

Au moment de la création de ce programme, on s'attendait à ce que les VCA connaissent une grande vogue au pays. Ces prévisions ne se sont jamais réalisées et le contrôle d'un mode de transport en expansion rapide n'est jamais devenu une priorité du gouvernement.

Des modifications proposées à la Loi sur la marine marchande du Canada feraient relever les VCA de cette Loi plutôt que de la Loi sur l'aéronautique.

Options

AUCUNE.

IMMATRICULATION DES AÉRONEFS

Objectif

Contribuer à la sécurité et à la rapidité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et dans l'espace aérien international adjacent.

Documents habilitants

Loi sur l'aéronautique
Règlement de l'Air

Description

L'article 200 du Règlement de l'Air stipule que les aéronefs doivent être immatriculés. Le programme prévoit des services consultatifs au public sur les exigences visant l'importation d'aéronefs et leur immatriculation au Canada. La tenue du Registre d'immatriculation des aéronefs civils canadiens ressortit également au programme.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		13	13	13	13	13
Dépenses de fonct.						
- Traitements		367	367	367	367	367
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

Les interlocuteurs du secteur privé considèrent que le programme ne pose pas de problème.

Ministère responsable

Le programme est considéré comme un service courant d'immatriculation et d'information offert au public dans tout le pays. Il est au nombre des questions abordées dans la revue du budget-A (services votés) de Transports Canada et des

changements administratifs ou des réaffectations de ressources pourraient en résulter.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Le programme constitue un petit élément de l'activité de la Navigation aérienne et sera compris dans toute décision sur l'ensemble de l'activité.

Options

AUCUNE.

SERVICES DE LA CIRCULATION AÉRIENNE

Objectif

Assurer la rapidité et la sécurité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et dans l'espace aérien international adjacent.

Document habilitant

Loi sur l'aéronautique

Description

Le programme constitue l'une des deux principales fonctions de l'activité de la Navigation aérienne. Les années-personnes représentent surtout le personnel nécessaire pour exploiter les diverses installations de contrôle de la circulation aérienne et les stations d'information de vol. Un réseau de 7 centres de contrôle régional, de 9 unités de contrôle terminal et de 61 tours de contrôle aéroportuaire a été créé pour contrôler la circulation aérienne en route, à l'arrivée et au départ. Quelque 114 stations d'information de vol offrent des renseignements aux pilotes.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	3,845	3,700	3,724	3,724	3,724	3,724
Dépenses de fonct.						
- Traitements	169,854	152,333	184,164	184,164	184,164	184,164
- F & E	17,757	18,995	20,087	20,087	20,087	20,087
- Autres dép.						
	89,397	91,296	100,342	72,475	79,689	93,395
Recettes				10,800	15,500	17,700
Immobilisations	610	2,070	12,766			

Problèmes

Secteur privé

Les interlocuteurs du secteur privé ont dit que le programme offrait un niveau acceptable de service, étant donné les équipements utilisés. Certains ont proposé l'acquisition de matériel de pointe. Une personne a fait remarquer que l'affectation des années-personnes du contrôle de la

circulation aérienne dépouille progressivement les postes opérationnels au profit des postes de surveillance, ce qui réduit dans les faits la capacité opérationnelle du programme.

Ministère responsable

Le programme est essentiel à la sécurité des mouvements d'aéronefs dans l'espace aérien du Canada. La fiche de sécurité des services de la circulation aérienne démontre que ses avantages dépassent ses coûts. La revue du budget-A (services votés) qui a pris fin récemment pourrait donner une certaine réorganisation et réaffectation des ressources. Des efforts sont en cours ou prévus pour améliorer l'équipement et les niveaux de service. On planifie aussi actuellement de réduire les minimums d'espacement à 1,000 pieds à la verticale entre les aéronefs qui volent au-dessus de 29,000 pieds. Un tel changement permettrait d'économiser annuellement 40 millions de dollars en carburant.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair. Cependant, certains gouvernements provinciaux, par exemple l'Alberta, et des aéroports municipaux ou privés ont des aides à la navigation aérienne qui sont conformes aux normes de Transports Canada.

Observations

Le gouvernement fédéral fournit un service essentiel à l'industrie du transport aérien. Des changements importants ne pourraient être apportés à ce programme que si d'autres changements majeurs survenaient, par exemple la vente d'aéroports à des entreprises privées. Si les services de la circulation aérienne étaient privatisés, il resterait à l'État un rôle de contrôle et de vérification.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Le rôle complémentaire que jouent les aéroports provinciaux, municipaux et privés dans la gestion de la circulation pourrait être étendu dans l'avenir. Toutefois, la plupart des services sont offerts par Transports Canada, et une bonne partie est subventionnée; seuls les aéroports les plus importants pourraient produire les recettes nécessaires à la privatisation des services de la circulation aérienne.

AIDES À LA NAVIGATION AÉRIENNE

Objectif

Assurer la sécurité et la rapidité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et dans l'espace aérien international adjacent.

Documents habilitants

Loi sur l'aéronautique
Loi nationale sur les transports

Description

Le programme comprend le personnel, les biens et les services nécessaires pour établir et maintenir les services d'information de vol et les aides à la navigation. Il existe des centaines d'aides à la navigation qui permettent aux pilotes de déterminer leur position et leur direction en route et d'atterrir et de décoller en toute sécurité.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		1,887	1,867	1,867	1,867	1,867
Dépenses de fonct.						
- Traitements		65,931.4	84,767	84,767	84,767	84,767
- F & E		36,524.6	38,289	38,289	38,289	38,289
- Autres dép.						
Recettes		33,735	44,522	44,522	44,522	44,522
Subsides						
Immobilisations		42,500	96,334			

N.B. : Comme le Budget principal des dépenses de 1984-1985 et des années précédentes a été préparé par activité plutôt que par élément de planification, ces chiffres ne sont que des estimations. Les chiffres annuels n'ont pas été ajustés pour traduire les changements de l'organisation.

Problèmes

Secteur privé

Les interlocuteurs du secteur privé estiment que ce programme prévoit un système qui offre aux aéronefs des profils de vol

sans conflit et économiques. Ils ont cependant critiqué le matériel dépassé (comme pour les Services de la circulation aérienne). L'efficacité et la productivité pourraient être accrues avec de nouveaux équipements.

Ministère responsable

Le programme comprend les services de compétence technique qui veillent à l'intégrité de tous les systèmes techniques nationaux de navigation aérienne. Le risque d'incidents et d'accidents aériens liés à l'équipement en a été réduit. Grâce à la mise en oeuvre du Plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada au cours de la prochaine décennie, les installations et l'équipement de la circulation aérienne seront modernisés.

Partage des compétences

Les quelques aides à la navigation qui se trouvent dans des aéroports provinciaux, municipaux et privés sont conformes aux normes de Transports Canada. Le mandat fédéral dans ce domaine est clair.

Observations

Ce programme constitue un service essentiel que le gouvernement fédéral offre à l'industrie canadienne du transport aérien. Des changements importants ne pourraient y être apportés que si certains autres changements majeurs survenaient, par exemple la vente d'aéroports à des entreprises privées. Si les aides à la navigation aérienne étaient privatisées, il resterait à l'État un rôle de contrôle et de vérification.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Les aéroports non fédéraux peuvent constituer un modèle de privatisation du service des aides à la navigation aérienne, bien qu'il n'y ait probablement que quelques gros aéroports où des entreprises privées pourraient réaliser des bénéfices.

SERVICES DE L'AVIATION

Objectif

Assurer la sécurité et la rapidité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et dans l'espace aérien international adjacent.

Documents habilitants

Loi sur l'aéronautique
Loi nationale sur les transports

Description

Le programme comprend l'élaboration de normes pour les services et les installations de navigation aérienne et l'inspection des aides à la navigation pour vérifier leur conformité aux normes d'exploitation.

Ressources*

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	168	173	172	172	172	172
Dépenses de fonct.						
- Traitements	5,796	5,796	7,122	7,122	7,122	7,122
- F & E	6,279	6,474	7,621	7,621	7,621	7,621
- Autres dép.		19	20	20	20	20
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

* (estimations et hypothèses)

Problèmes

Secteur privé

La majorité des interlocuteurs du secteur privé ne parviennent pas à distinguer ce programme de ceux sur les services de la circulation aérienne et les aides à la navigation. Par conséquent, ils ont fait la même évaluation positive avec les mêmes réserves que dans les deux autres cas.

Ministère responsable

Le programme est considéré comme partie intégrante du système de gestion de la circulation aérienne. Transports Canada affirme que le degré de spécialisation est tel que le travail ne peut pas être réalisé à un coût moindre. Le programme a récemment été examiné et les services sont en voie d'être centralisés avec des économies substantielles à long terme (estimées à 27 années-personnes).

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et il n'existe aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Transports Canada fait apparemment des progrès dans l'amélioration de ce programme. C'est une composante d'un service général des systèmes de contrôle de la circulation aérienne et de navigation aérienne qui, de l'avis de la majorité des experts, devrait être offert par un organisme d'État.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Les changements possibles sont limités, étant donné qu'un organisme d'État devra probablement conserver le pouvoir d'établir et de maintenir des normes pour les services et les installations de navigation aérienne. Une organisation tripartite est une option possible, car bon nombre de normes sont élaborées par des organismes internationaux.

SÉCURITÉ AÉRIENNE ET APPLICATION DES RÈGLEMENTS

Objectif

Assurer la sécurité et la rapidité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et d'aéronefs civils canadiens à l'étranger.

Documents habilitants

Loi sur l'aéronautique
Règlement de l'Air
Ordonnances sur la navigation aérienne

Description

Ce programme comprend la réponse aux recommandations du Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA), la promotion de la sécurité aérienne et l'application des règlements de sécurité aérienne pour toute l'aviation civile au Canada. Ces activités sont complémentaires à celles du BCSA.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	52	52	54	54	54	54
Dépenses de fonct.						
- Traitements	2,100	2,146	2,592	2,592	2,592	2,592
- F & E	480	483	704	704	704	704
- Autres dép.						
Recettes	122,800 $ versés en amendes au Fonds du revenu consolidé					
Subsides						
Immobilisations		11	150	-	4	-

Problèmes

Secteur privé

Les interlocuteurs du secteur privé ne perçoivent pas de problème et leur évaluation générale du programme est bonne.

Ministère responsable

Le programme contribue au développement économique soutenu, stable et à long terme de l'infrastructure aérienne. Il vise à réduire les coûts des accidents, et des progrès ont été faits

dans ce domaine. Le rapport réduction du coût des accidents (avantage) et activités en matière de sécurité (coût) a été estimé à 20:1. Le programme porte sur les transporteurs de petite et moyenne taille, étant donné la fréquence relativement élevée d'accidents chez ces transporteurs. Dans la revue du budget-A (services votés), on a recommandé des années-personnes supplémentaires pour l'application des règlements.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair. Cependant, la Sûreté de l'Ontario et la Sûreté du Québec signalent parfois des infractions à Transports Canada. Il y a des rapports étroits et un échange fréquent de renseignements en matière de sécurité et de réglementation avec les autorités de l'aviation civile étrangères (par ex., la FAA aux États-Unis et la CAA au R.-U.)

Observations

Le programme semble être indiqué pour contribuer à la sécurité aérienne; le programme d'application des règlements est une partie nécessaire de la réglementation de la sécurité aérienne. Il est difficile de distinguer son effet sur la sécurité aérienne de celui des autres programmes de réglementation de Transports Canada.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Le programme de sécurité aérienne pourrait être amélioré en suscitant une plus grande participation des milieux de l'aviation générale à la promotion de la sécurité aérienne.

BREVETS, IMMATRICULATION, FORMATION ET ÉPREUVES (TRANSPORT AÉRIEN)

TC 440

Objectif

Assurer la sécurité et la rapidité des mouvements d'aéronefs civils dans l'espace aérien du Canada et l'espace aérien international adjacent.

Document habilitant

Loi sur l'aéronautique

Description

Le programme regroupe un certain nombre d'activités visant à maintenir des bases de données sur l'aviation et à appliquer des normes de compétences et de sécurité. Citons notamment : les normes et les guides sur les épreuves de vol, les carnets de bord, le registre des aéronefs civils, les permis de vol des aéronefs, l'immatriculation des aéronefs, les brevets du personnel de l'aviation civile, les guides sur les brevets du personnel de l'aviation, les cours d'instructeurs de vol et les examens pour l'octroi de brevets aux équipages de conduite et aux mécaniciens d'entretien d'aéronef.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	33	34	34	34	34	34
Dépenses de fonct.						
- Traitements	989	1,018	1,043	1,043	1,043	1,043
- F & E	85	91	95	95	95	95
- Autres dép.						
Recettes	9	9	10	10	10	10
Subsides	59	65	72	76	76	76
Immobilisations	48	50	52	54	56	58

Problèmes

Secteur privé

Bien que le programme ne soit pas considéré comme un problème, les grands transporteurs aériens commerciaux ont formulé certaines critiques au sujet de la portée des inspections. Ces transporteurs ont été autorisés à mettre au point et à mettre en oeuvre des programmes de formation et d'accréditation d'inspecteurs. Ils soutiennent toutefois que le niveau

d'inspection auquel ils sont soumis ne traduit pas cette responsabilité déléguée.

Ministère responsable

Le programme est considéré comme une fonction non discrétionnaire de réglementation et est exigé par les lois canadiennes et par la convention de l'OACI. Il n'existe pas d'autres méthodes pratiques de veiller à ce que le Canada respecte les normes de l'OACI en matière de personnel. La revue du budget-A (services votés) pourrait donner lieu à une réorganisation ou à une réaffectation des ressources.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et les autres niveaux de gouvernement n'administrent aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Dans l'ensemble, le programme est indiqué pour conserver les données fondamentales à des fins d'identification des aéronefs, d'application des règlements et de navigabilité et pour veiller à ce que les exploitants d'aéronefs respectent les normes fondamentales. Toutefois, on peut se demander s'il convient d'étudier la possibilité de nouveaux carnets de bord alors qu'un carnet normalisé existe et s'il est vraiment avantageux de subventionner les cours de récapitulation des instructeurs de vol. Le Conseil du Trésor indique que l'élimination de ces activités entraînerait des économies annuelles de 132,600 $ et de 2.5 années-personnes.

Le recouvrement des coûts du programme est limité (les recettes de 1984-1985 se chiffraient à 10,000 $ et provenaient des droits d'examen, comparativement à des coûts de 108,100 $, sans compter 182,600 $ pour les carnets de bord et les cours pour les instructeurs de vol). Il serait possible de recouvrer tous les coûts du programme; comme la clientèle est clairement définie, l'administration du recouvrement des coûts serait simple.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Les modifications au programme et un meilleur recouvrement des coûts sont les principales options à envisager pour ce programme.

BUREAU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

Objectif

Prévenir les accidents aériens au moyen d'enquêtes et d'analyses et par la détermination des manquements à la sécurité aérienne.

Document habilitant

Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne

Description

Le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) a été créé par la promulgation de la loi constitutive le 1er mai 1984 à la suite de recommandations de la Commission Dubin. Auparavant, une partie du mandat du BCSA était exécuté par le Bureau de la sécurité aérienne (BSA) de Transports Canada. La plus grande partie des ressources du BSA ont été transférées au BCSA afin de former le noyau de la nouvelle organisation. Le BCSA n'a pas un rôle de réglementation, mais un rôle de diagnostic et de consultation.

Ressources*

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	55	58	139	198	210	210
Dépenses de fonct.						
- Traitements	2,311	5,213	7,224	10,946	12,150	12,150
- F & E	1,075	1,320	1,820	1,485	1,677	1,677
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations	-	-	900	1,190	896	584

* Jusqu'en mai 1984, les ressources sont celles du BSA.

Problèmes

Secteur privé

Ce programme ne pose pas de problème. Il a eu la même bonne évaluation que les autres programmes de sécurité de Transports Canada. La création d'un organisme indépendant a été bien accueillie, car d'aucuns avaient décelé des possibilités de conflits d'intérêt au sein de l'Administration de l'Air. La plupart des personnes interrogées considéraient que le BCSA

devrait relever du ministre des Transports plutôt que d'un autre ministre (comme le recommande le juge Dubin). Un groupe de Winnipeg a critiqué le coût de l'enquête sur l'accident de Gimli.

Ministère responsable

On considère que le BCSA offre des avantages qui dépassent grandement ses coûts, bien que la période d'observation ait été limitée.

Partage des compétences

Le mandat du gouvernement fédéral est clair et les autres niveaux de gouvernement n'administrent aucun programme concurrent ou faisant double emploi.

Observations

Le BCSA a les ressources nécessaires pour maintenir un niveau minimal d'activité en matière d'enquêtes sur les accidents et a une autorisation permanente de demander des fonds supplémentaires pour réaliser des enquêtes sur des accidents majeurs. L'enquête de Gimli, qui n'a entraîné aucune perte de vie ni blessure grave, a coûté 2 millions de dollars à cause du type et de la durée de l'enquête réalisée par le Commissaire.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Le BCSA devrait être constitué en un organisme indépendant de sécurité de transport multimodal.

2. Pour faire enquête sur les accidents importants en transport, la formule de la commission d'enquête pourrait être remplacée par des équipes d'étude spéciales dirigées par le nouvel organisme de sécurité des transports. (Voir l'étude générale sur la sécurité aérienne ci-jointe.)

APERÇU - TRANSPORT FERROVIAIRE

La plus grande partie des observations sur le transport ferroviaire se trouvent dans l'Aperçu du transport et de la manutention du grain. Les programmes analysés dans la présente section sont la sécurité du transport ferroviaire et l'analyse économique des chemins de fer. À l'heure actuelle, la fonction de réglementation de la sécurité du transport ferroviaire et la fonction d'enquête sur les accidents de chemin de fer incombent à une seule et même unité de la Commission canadienne des transports (CCT). Le Groupe d'étude croit qu'il faudrait les dissocier et confier la fonction d'enquête sur les accidents ferroviaires à un organisme indépendant. La question se pose aussi de savoir si la CCT devrait continuer à s'occuper de la sécurité du transport ferroviaire, étant donné que Transports Canada administre les programmes de sécurité relatifs à tous les autres modes. Enfin, la possibilité d'établir un organisme indépendant qui s'occuperait de la sécurité multimodale est examinée et de nombreux éléments qui militent en sa faveur sont exposés.

Le programme d'analyse économique des chemins de fer, à l'instar de plusieurs activités de la CCT, suppose une minutieuse réglementation bureaucratique de l'industrie ferroviaire, qui fait fond sur un processus décisionnel lent, compliqué et coûteux. Le Groupe d'étude conclut à la nécessité d'une revue exhaustive de ce programme en vue d'une réforme approfondie de la réglementation.

ANALYSE ÉCONOMIQUE DES CHEMINS DE FER ET QUALITÉ DU SERVICE CCT 40

Objectif

Veiller à la prestation de services ferroviaires satisfaisants au Canada.

Documents habilitants

Loi sur les chemins de fer
Loi nationale sur les transports
Loi sur le transport du grain de l'Ouest

Description

La réglementation des services ferroviaires consiste à concevoir et à perfectionner des méthodes comptables et des méthodes de calcul du prix de revient, à vérifier les frais imputés à Via Rail Canada Inc. par le CN et le CP, à surveiller la qualité des services marchandises et voyageurs et à faire les analyses financières et socio-économiques nécessaires pour statuer sur les requêtes en abandon d'embranchements et de services voyageurs.

La fonction de vérification vise à garantir, comme la loi l'exige, que les compagnies ferroviaires ne se font pas une concurrence déloyale en fixant leur taux de transport de marchandises en deçà du niveau compensatoire minimum établi. La méthode de calcul du prix de revient sert également à isoler les services non rentables dont l'exploitation peut être requise en vertu de la Loi sur les chemins de fer.

Enfin, la fonction de surveillance de la CCT amène cette dernière à examiner un grand nombre des activités courantes des compagnies de chemin de fer.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	78	74	74	71	71	71
Dépenses de fonct.	3,500	3,530	3,680	3,506	3,560	3,560
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations	28	30	35	35	35	35

Problèmes

Les préoccupations exprimées par l'industrie du transport ferroviaire et d'autres interlocuteurs se rapportaient aux questions suivantes :

1. les obligations de réglementation inutiles qui sont imposées à la CCT, tel le droit de regard sur l'élimination des chefs de gare, l'enlèvement des gares et des voies de garage;

2. les lignes de conduite inutilement restrictives concernant les accords de manoeuvre inter-service, sur le plan des limites de distance, qui risquent de hausser les coûts des expéditeurs;

3. le processus de décision lent, compliqué, fastidieux et coûteux de la CCT.

La CCT même est consciente que ses activités de réglementation limitent les compagnies ferroviaires. Elle reconnaît que ces contraintes peuvent entraver l'initiative à cause des incertitudes et des délais qu'elles supposent.

Pour leur part, les autorités provinciales et municipales ont fait ressortir les longs délais que nécessite souvent le processus d'appprobation du transfert de propriétés appartenant à des compagnies ferroviaires et leurs répercussions sur les coûts des programmes de déplacement de lignes de chemin de fer et de rénovation urbaine.

Observations

1. Malgré les critiques adressées à la CCT, celle-ci a accompli des progrès notables ces dernières années dans le domaine de l'établissement du prix de revient des compagnies ferroviaires. La CCT a joué un rôle de catalyseur dans un processus qui a fait du Canada un pays à la fine pointe des techniques relativement perfectionnées d'établissement du prix de revient des compagnies ferroviaires.

2. Le rôle de la CCT dans la vérification des frais d'exploitation des voies ferrées imputés à Via Rail pourrait changer considérablement lorsque sera terminée l'étude en cours sur Via Rail.

3. La révision de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, prévue pour 1986, et les examens des modes de versement des subventions que fait en ce moment le juge Emmett Hall pourraient modifier davantage le rôle de la CCT.

4. Le fardeau réglementaire qu'impose actuellement la CCT pourrait être allégé en retirant à cette dernière la compétence sur des questions d'exploitation précises telles la centralisation des chefs de gare, l'enlèvement des gares et la suppression des voies de garage. La direction des compagnies ferroviaires serait beaucoup mieux placée pour prendre ces décisions.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il faudrait revoir en détail tous les pouvoirs de réglementation de la CCT, en vue d'alléger le fardeau réglementaire des compagnies ferroviaires, des expéditeurs et des localités.

2. Cet examen devrait tenir compte des autres recommandations du Groupe d'étude, soit :

   a) que les pouvoirs de réglementation de la CCT soient modifiés de façon à l'exempter des décisions relatives à la gestion courante des compagnies ferroviaires, telle l'élimination des chefs de gare, l'enlèvement des gares et des voies de garage;

   b) que la CCT mette au point des procédures d'audience abrégées pour accélérer la prise des décisions et réduire les coûts et les délais occasionnés aux parties en cause;

   c) que soient révisés les accords de manoeuvre inter-service de longue date pour qu'ils reflètent mieux la croissance et la dispersion des expéditeurs dans les régions urbaines et pour susciter une concurrence plus vive entre les principales compagnies ferroviaires;

   d) que les compagnies de chemin de fer canadiennes aient le droit de négocier des taux contractuels avec les expéditeurs, sur une base confidentielle, de façon à demeurer compétitives par rapport aux réseaux américains (déréglementés). Les compagnies devraient être exemptées de l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer.

SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Objectif

Veiller à ce que les chemins de fer soient exploités selon les règles de la sécurité en vue d'assurer la protection du personnel et du public. Ce programme s'applique aussi au transport des marchandises dangereuses par chemin de fer.

Documents habilitants

Loi nationale sur les transports
Loi sur les chemins de fer

Description

Le programme sert à élaborer et à appliquer des règlements, des normes et des méthodes de sécurité relatives à l'exploitation, au matériel et à l'infrastructure des chemins de fer. Il sert également à l'amélioration la sécurité aux passages à niveau.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	137	151	152	154	154	154
Dépenses de fonct.						
- Traitements	5,560	6,455	6,840	7,140	7,140	7,140
- F & E	1,150	1,350	1,400	1,400	1,400	1,400
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides	15,380	10,000	9,100	10,000	10,000	10,000
Immobilisations	20	12	24	15	15	14

Problèmes

Secteur privé

Les compagnies de chemin de fer reprochent à la CCT d'être trop bureaucratique dans ses inspections et de s'intéresser plus à l'application des normes et des méthodes techniques qu'à la sécurité réelle du transport ferroviaire. Elles ont indiqué qu'il est dans leur intérêt d'assurer la sûreté de leurs opérations car les accidents sont coûteux. Le public s'inquiète beaucoup de la sécurité ferroviaire, et des groupes comme le MTRAC de Toronto doutent des méthodes de sécurité des compagnies de chemins de fer.

Organisme responsable

La CCT se rend parfaitement compte de la nécessité d'un juste équilibre entre la sécurité et les coûts. Bien qu'il soit difficile d'évaluer les économies découlant de la prévention des accidents, la CCT croit que les avantages du programme soit de loin supérieurs à son coût. La CCT ne croit pas que l'autoréglementation des compagnies ferroviaires soit une solution acceptable.

Partage des compétences

Le mandat fédéral est clair et il n'y a pas, à d'autres niveaux de gouvernement, de programmes qui entrent en conflit ou font double emploi avec celui de l'administration fédérale.

Observations

Ce programme est difficile à évaluer. D'une part, les compagnies de chemin de fer se plaignent d'être trop réglementées et d'avoir à subir trop d'inspections des fonctionnaires de la CCT. Elles estiment aussi que les enquêtes sur les accidents ou les incidents prennent beaucoup trop de temps et sont excessivement procédurières, complexes et coûteuses. D'autre part, des groupes de citoyens et des personnes soucieuses de sécurité reprochent à la CCT d'être trop indulgente pour les compagnies de chemin de fer et de ne pas imposer des règles de sécurité assez sévères.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il paraît souhaitable de disssocier la fonction d'enquête sur les accidents ferroviaires et celle de la réglementation de la sécurité et de déssaisir la CCT de ces deux fonctions.

2. La fonction de réglementation devrait confiée à TC et la fonction d'enquête sur les accidents au nouvel organisme de sécurité du transport multimodal.

APERÇU

RÉGLEMENTATION DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

L'examen des programmes a fait ressortir le degré très élevé de réglementation qui caractérise tous les aspects de cette industrie. On a également relevé l'existence de théories tout à fait divergentes quant au niveau de réglementation nécessaire et aux structures institutionnelles qui s'y rattachent. Ces divergences se sont reflétées au niveau politique. Conjuguées à l'apathie créée par le souvenir de l'expansion de l'industrie, ces divergences ont parfois relégué au second plan ce qui, de l'avis du Groupe d'étude, constitue des impératifs fondamentaux :

- Dans une industrie mondialement concurrentielle comme celle du grain, la réglementation est justifiée dans la mesure où elle favorise la maximisation des possibilités de vente et des revenus des producteurs, et non le contraire.

- La réglementation ne doit pas nuire à l'esprit d'entreprise, ni à l'innovation.

- La réglementation ne doit pas engendrer des coûts supérieurs aux avantages qu'elle procure.

- La réglementation ne doit pas isoler les producteurs de la réalité du marché, ni empêcher les décisions rationnelles.

- Dans la mesure où la réglementation vise à résoudre un problème particulier à un moment précis, elle doit faire l'objet d'une révision périodique et de mesures de temporarisation.

- L'application de toute réglementation nécessite des structures qui deviennent elles-mêmes des intérêts acquis susceptibles d'empêcher le changement.

- L'abus du secret, le manque de responsabilité et les décisions arbitraires de la part de certains agents de réglementation peuvent jeter le discrédit sur tout le régime de réglementation et donner l'impression d'inefficacité et de mauvaise gestion.

La complexité de la structure de réglementation nécessite une étude exhaustive de la question. Il est peu probable que le mandat du futur comité chargé de revoir la Loi sur le transport du grain de l'Ouest lui permette d'analyser tous les aspects fondamentaux de la question, parmi lesquels les aspects suivants doivent, de l'avis du Groupe d'étude, recevoir la plus grande attention :

- L'industrie est-elle trop réglementée?

- Le gouvernement fédéral devrait-il privilégier de façon permanente le secteur du transport et de la manutention?

- La réglementation du transport devrait-elle servir à la réalisation d'objectifs sociaux ou autres?

- Les céréaliculteurs devraient-ils être privés de subsides directs?

- Que nous apporte l'étude des industries moins réglementées de nos concurrents sur les marchés mondiaux du grain?

- Quel effet l'introduction de méthodes inédites de gestion pourrait-elle avoir sur le secteur?

- Quelles seraient les conséquences pour le Canada si un plus grand nombre de ses céréaliculteurs se sensibilisaient de plus en plus à la conjoncture du marché, comme le font leurs homologues américains?

- Les contraintes institutionnelles imposées par les diverses structures de réglementation fédérales devraient-elles faire l'objet d'une révision périodique vigoureuse et de mesures de temporarisation?

- Quels sont les éléments indispensables de réglementation dans cette industrie?

- Comment peut-on accroître la responsabilité des agents de réglementation dans l'avenir?

Les questions sont complexes, et l'évolution de la réglementation fait toujours l'objet de controverses et constitue parfois une source de division entre les régions. À des fins d'éclaircissement, les principaux éléments de la réglementation ont été présentés dans un tableau. Une comparaison directe des éléments de réglementation en vigueur au Canada et aux États-Unis pourrait éclairer la question. Les principales questions doivent être examinées objectivement par des experts indépendants.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
1) Choix des variétés de culture	Production	Commission canadienne des grains, Agriculture Canada	Système de classement. Homologation des variétés reconnues.	Stimulants positifs et négatifs à l'égard des prix. Moins grande sensibilité aux variations du marché.	Accroître la sensibilité aux variations du marché.
2) Demandes d'autorisation pour livrer le grain aux silos principaux	Production	Commission canadienne du blé	Délivrance des livrets de permis des producteurs.	Le droit de livraison est soumis à un trop grand nombre de contrôles.	Relâcher les contrôles par suite de l'augmentation de la capacité du système.
3) Choix des points de livraison aux silos principaux	Production	Commission canadienne du blé	Désignation des points de livraison (pouvoir de réserve seulement).	Évolution du réseau de manutention du grain.	Lever toutes les restrictions.
4) Acheminement du grain par camion vers les points de livraison	Production	Gouvernements provinciaux	Immatriculation des véhicules automobiles, exonération de la taxe sur l'essence. Limites de poids réglementaires (selon la saison) sur les routes secondaires.	Frais d'immatriculation. Chargements réduits (coûts unitaires plus élevés).	Élaborer un programme d'investissement sélectif pour le réseau des routes secondaires.
5) Chargement des wagons effectué par le producteur	Production	Commission canadienne des grains Office du transport du grain	Approbation des demandes d'affectation des wagons.	Les producteurs attendent trop longtemps avant d'avoir les wagons à leur disposition. Des économies sont réalisées (frais exigés par l'exploitant de silo).	Mettre les producteurs sur le même pied que les autres expéditeurs vis-à-vis des compagnies ferroviaires.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

	ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
6)	Livraison aux silos principaux	Production	Commission canadienne du blé Commission canadienne des grains	Quotas de livraison. Classement et pesée du grain.	Possibilités de livraison limitées. Investissements pour la construction d'installations de stockage sur les terrains des producteurs. Mêmes possibilités de livraison pour tous. Paiement de droits de manutention.	Réduire les contrôles au fur et à mesure que l'industrie de la manutention se modernise. Réévaluer périodiquement le système de classement.
7)	Réception du paiement initial	Production	Commission canadienne du blé	Prix unique pour chaque variété et chaque classe.	Annule les avantages géographiques naturels, élimine les stimulants.	Modifier le régime de mise en commun, de telle sorte qu'il tienne compte des avantages naturels.
8)	Camionnage commercial (de l'exploitation agricole au silo)	Camionnage	Gouvernements provinciaux	Délivrance de permis.	Offre une alternative à l'exploitation coûteuse des embranchements.	Favoriser l'expansion de l'industrie du camionnage des Prairies.
9)	Enregistrement des livraisons	Manutention	Commission canadienne du blé (CCB)	Inscription dans les livrets de permis.	Vérification des quotas de livraison.	Remplacer les livrets de permis par des récépissés d'entreposage, où serait indiqué le prix courant de la CCB, déduction faite des frais de transport ferroviaire et de manutention.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
10) Classement et pesée du grain dans les silos principaux	Manutention	Commission canadienne des grains	Délivrance de permis et inspection.	Ces opérations se reflètent dans les droits de manutention et le paiement initial versé aux producteurs. Le grain est stocké dans des compartiments suivant la variété, la classe et la teneur en protéines (droits de manutention plus élevés).	Dans la mesure du possible, simplifier le mode de classement.
11) Stockage dans les silos principaux	Manutention	Commission canadienne des grains	Établissement de tarifs.	Frais déduits du compte de mise en commun (ce qui influe sur le revenu des producteurs).	Aucun changement.
12) Chargement des wagons aux silos principaux	Manutention	Commission canadienne du blé (CCB)	Administration du régime des zones d'expédition.	L'approvisionnement en wagons est limité. Ce régime ne favorise pas la concurrence entre les compagnies.	Conformément aux exigences de la CCB et du commerce du grain, confier l'administration du régime aux compagnies ferroviaires (celles-ci seraient reliées aux silos principaux par un système informatisé de contrôle des stocks).
13) Exploitation des silos principaux	Manutention	Commission canadienne des grains Travail Canada	Inspection et délivrance des permis d'exploitation. Code canadien du travail.	Maintien des normes établies, heures de travail et sécurité.	Aucun changement.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

	ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
14)	Retards dans le chargement des wagons aux silos principaux	Manutention	Commission canadienne des transports	Les frais de stationnement ne s'appliquent pas aux wagons destinés au transport du grain.	Favorise l'inefficacité.	Exiger que les compagnies de grain ou les producteurs (lorsque les wagons leur appartiennent) paient les frais de stationnement normaux.
15)	Stockage dans les silos portuaires	Manutention	Commission canadienne des grains	Établissement de tarifs.	Frais déduits du compte de mise en commun (ce qui influe sur le revenu des producteurs).	Aucun changement.
16)	Nettoyage du grain aux silos portuaires	Manutention	Commission canadienne des grains	Établissement de tarifs.	Frais déduits du compte de mise en commun (ce qui influe sur le revenu des producteurs).	Encourager le nettoyage du grain dans les silos des Prairies (ce qui avantagerait l'industrie de l'élevage).
17)	Chargement du grain dans les navires	Manutention	Commission canadienne du blé Commission canadienne des grains (pour l'exportation)	Autorisation/interdiction. Inspection et classement.	Capacité des silos. Délivrance de certificats.	Aucun changement.
18)	Exploitation des silos portuaires	Manutention	Commission canadienne des grains Travail Canada	Inspection et délivrance de permis d'exploitation. Code canadien du travail.	Maintien des normes établies, conditions de travail, sécurité, dépoussiérage, etc.	Aucun changement.
19)	Établissement de quotas de livraison	Réglementation fédérale	Commission canadienne du blé	Décrets périodiques.	Les volumes des livraisons des producteurs sont strictement définis.	Éliminer graduellement.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

	ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
20)	Contrôle des livraisons de grain aux silos principaux	Réglementation fédérale	Commission canadienne du blé (CCB)	Quotas (suivant la quantité, la classe et la période de l'année).	Stockage dans les exploitations agricoles (les producteurs assument ainsi une partie des frais de stockage). Mêmes possibilités de livraison pour tous.	Supprimer graduellement les quotas. Mettre sur pied un réseau de stockage à trois niveaux, qui comporterait des silos à forte capacité à l'intérieur des terres, des silos principaux pouvant être fermés une fois remplis et des silos d'urgence.
21)	Affectation de wagons principalement au transport des céréales relevant de la compétence de la CCB	Réglementation fédérale	Office du transport du grain	Décisions hebdomadaires.	Permet à la CCB d'administrer le régime des zones d'expédition.	Confier l'administration du régime aux compagnies ferroviaires.
22)	Affectation de wagons principalement au transport des grains ne relevant pas de la compétence de la CCB	Réglementation fédérale	Office du transport du grain	Décisions hebdomadaires.	Permet aux compagnies de grain de répondre à la demande, sous réserve de l'espace disponible dans les silos principaux.	Confier cette opération aux compagnies ferroviaires.
23)	Affectation secondaire des wagons au transport des céréales relevant de la compétence de la CCB	Réglementation fédérale	Commission canadienne du blé	Administration du régime des zones d'expédition.	A pour but de répartir les wagons entre les compagnies de grain à l'intérieur de chaque zone de transport, suivant une version modifiée de la formule Bracken.	Confier cette opération aux compagnies ferroviaires.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

	ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
24)	Affectation tertiaire de wagons aux points de de livraison	Réglementation fédérale	Compagnies de grain (à titre de représentants de la Commission canadienne du blé)		L'utilisation d'une version modifiée de la formule Bracken pour l'affectation secondaire perturbe les opérations des compagnies de grain, freine l'entrée de nouvelles compagnies sur le marché et nuit à la concurrence et à la rationalisation.	Confier la décision aux exploitants de silos. Supprimer graduellement la version modifiée de la formule Bracken.
25)	Planification des parcours	Réglementation fédérale/ Transport ferroviaire	Commission canadienne du blé (de concert avec les compagnies ferroviaires)	Administration du régime des zones d'expédition.	Mise en place des wagons aux silos principaux; établissement de la liste du personnel des compagnies ferroviaires; affectation du matériel roulant et des locomotives.	Confier l'administration aux compagnies ferroviaires.
26)	Exploitation des embranchements	Transport ferroviaire	Commission canadienne des transports Office du transport du grain	Programme de subsides aux embranchements; contrôle du rendement; subsides aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.	Maintien des lignes onéreuses (les producteurs doivent en assumer les frais). Programme fédéral de remise en service des embranchements.	Supprimer graduellement les lignes à faible capacité, qui coûtent cher à exploiter. Fixer des tarifs avantageux pour favoriser l'acheminement des convois vers les points de livraison à forte capacité.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

	ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
27)	Exploitation des voies principales	Transport ferroviaire	Commission canadienne des transports Office du transport du grain	Subsides aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest; contrôle du rendement.	Subsides annuels de 660 millions de dollars aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. Rapport de l'Office du transport du grain soumis au ministre des Transports.	Destiner aux producteurs les subsides prévus aux termes de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. Demander aux compagnies ferroviaires d'offrir des tarifs variables (avantageux). Accroître la capacité des wagons à certains points de livraison.
28)	Acquisition de wagons-trémies pour le transport du grain	Réglementation fédérale	Commission canadienne du blé	Régime des zones d'expédition.	Achat de 13,120 wagons et location de 2,000 wagons aux frais du gouvernement fédéral (ce qui suppose le versement de subsides à l'industrie).	Transférer la propriété des wagons à l'industrie ou à l'Office du transport du grain.
29)	Affectation des wagons aux silos portuaires (Vancouver/ Thunder Bay)	Réglementation fédérale	Office du transport du grain	Agents de coordination affectés aux ports.	Améliorer le cycle de rotation des wagons et l'efficacité des silos portuaires.	Aucun changement.

SOMMAIRE DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE RÉGLEMENTATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT ET DE LA MANUTENTION DU GRAIN

	ACTIVITÉ	SECTEUR	ORGANISME DE RÉGLEMENTATION	FORME DE RÉGLEMENTATION	INCIDENCE	OBJECTIFS PROPOSÉS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
30)	Expéditions de grain à destination des États-Unis (marchés, ports)	Réglementation fédérale	Commission canadienne du blé (CCB)	Interdiction, ou délivrance de permis spéciaux.	Les expéditions de grain destiné aux États-Unis sont limitées par le refus de la CCB de permettre l'utilisation des silos principaux et l'interdiction d'utiliser les silos portuaires situés aux États-Unis.	Abolir les contrôles, afin d'accroître les possibilités d'expédition et la flexibilité du réseau.
31)	Établissement de tarifs de transport du grain par chemin de fer	Transport ferroviaire	Commission canadienne des transports	Établissement de tarifs conformément à la Loi sur le transport du grain de l'Ouest.	Retarde l'investissement et la rationalisation (matériel de manutention). Les tarifs variables (avantageux) sont interdits. Les compagnies ferroviaires soutiennent que la contribution aux frais fixes est insuffisante.	Permettre les tarifs variables avantageux.

DIVISION DE LA PESÉE DE LA COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS CCG 234

Objectif

Superviser la pesée du grain dans les silos portuaires et les silos de transbordement autorisés, de même que dans l'ensemble de l'industrie; effectuer des pesées de contrôle des stocks dans les silos portuaires et les silos de transbordement; inspecter les bascules et le matériel des silos.

Document habilitant

Loi sur les grains du Canada

Description

Les services opérationnels suivants sont assurés en vertu du programme : contrôle et attestation de la pesée de grain; contrôle du matériel de transport et de stockage pour déceler les pertes et les défectuosités; analyse des écarts de poids enregistrés entre deux échantillons de grain; contrôle de la précision des bascules et pesée de contrôle des stocks dans les silos portuaires et les silos de transbordement.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		221	218	245	245	245
Dépenses de fonct.						
- Traitements		9,135	9,078	11,238	11,238	11,238
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes		11,817	12,500	13,000	13,000	13,000
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

La Commission canadienne des grains (CCG) a reçu des félicitations pour le contrôle qu'elle exerce sur la qualité des grains et la haute estime dont elle jouit à l'échelle internationale, ce qui a eu des effets bénéfiques sur les exportations de grain canadien.

Ministère responsable

Les programmes de la CCG contribuent largement à la commercialisation du grain canadien, particulièrement sur les marchés d'exportation, où la concurrence est très vite et le volume des échanges appréciable. La CCG offre un service à l'industrie et répond à ses demandes. Le fait que l'industrie paie des droits et même, dans certains cas, assume le coût réel des services offerts par la CCG favorise l'efficacité de la Commission, car l'industrie reconnaît qu'une plus grande efficacité de la part de la Commission signifie des économies. On est unanime à dire que les avantages découlant des services de la CCG excèdent amplement les coûts.

Partage des compétences

La compétence du gouvernement fédéral est sans équivoque, et aucun autre palier de gouvernement n'a de programme du même genre.

Observations

La CCG semble faire preuve d'efficacité dans la pesée du grain. Elle jouit du soutien de tous les secteurs de l'industrie.

Options

Aucune option concrète n'a été proposée par les représentants du secteur privé ou les spécialistes de l'industrie.

DIVISION DE L'INSPECTION DES GRAINS DE LA COMMISSION CANADIENNE DES GRAINS

CCG 235

Objectif

Contrôler et attester la qualité du grain dans les silos autorisés.

Document habilitant

Loi sur les grains du Canada

Description

Dans le cadre du programme, des services d'inspection sont offerts pour tout le grain destiné à l'exportation et au marché intérieur. Des normes de qualité sont définies pour tout le grain à destination ou en provenance des silos portuaires autorisés, et la qualité de ce grain est attestée. En outre, on offre des services d'entomologie et d'inspection, un mécanisme d'attestation de la teneur en protéines du grain destiné à la commercialisation, un service de documentation sur le grain et un système de gestion des politiques d'inspection.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		419	417	435	435	435
Dépenses de fonct.						
- Traitements		18,055	18,589	21,404	21,404	21,404
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	-	21,466	18,406	21,320	21,320	21,320
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

La Commission canadienne des grains (CCG) a reçu des félicitations pour le contrôle rigoureux de la qualité qu'elle exerce et la haute estime dont elle jouit à l'échelle internationale, ce qui a eu des effets bénéfiques sur les exportations de grain canadien.

Le seul point litigieux a trait à l'approbation de nouvelles variétés de blé. La CCG a mis plus de temps que ne l'auraient souhaité certains producteurs de grain à reconnaître de

nouvelles variétés de blé à rendement élevé. Les critiques s'empressent toutefois d'affirmer que les deux parties ont chacune de bons arguments, et qu'il faudra des années pour savoir qui a raison.

Ministère responsable

Les programmes de la CCG contribuent largement à la commercialisation du grain canadien, surtout sur les marchés d'exportation, où la concurrence est très vive et le volume des échanges appréciable. La CCG offre un service à l'industrie et répond à ses demandes. Le fait que l'industrie paie des droits et même, dans certains cas, assume le coût réel des services offerts par la CCG favorise l'efficacité de la Commission, car l'industrie reconnaît qu'une plus grande efficacité de la part de la Commission signifie des économies. On est unanime à dire que les avantages découlant des services de la CCG excèdent amplement les coûts.

Partage des compétences

La compétence du gouvernement fédéral est sans équivoque, et aucun autre palier de gouvernement ne possède de programme du même genre.

Observations

La CCG semble faire preuve d'efficacité dans l'inspection du grain. Elle jouit du soutien de tous les secteurs de l'industrie.

Options

Aucune option concrète n'a été proposée par les représentants du secteur privé ou les spécialistes de l'industrie.

DÉLIVRANCE DES PERMIS, ENREGISTREMENT ET DOCUMENTATION — CCG 901

Objectif

Régir le cautionnement des titulaires de permis et veiller à ce que ceux-ci observent la Loi.

Document habilitant

Loi sur les grains du Canada

Description

Ce programme permet à la Commission canadienne des grains (CCG) d'offrir les services suivants : délivrer les permis, et veiller à ce que les titulaires se conforment aux dispositions de la Loi sur les grains du Canada et aux règlements y afférant; enregistrer et annuler les récépissés d'entreposage négociables se rattachant aux grains à destination ou en provenance des silos portuaires et des silos de transbordement autorisés; fournir à l'industrie de la documentation sur les classes et les poids reconnus, et lui offrir un service de comptabilisation des stocks de grains expédiés à destination des silos; et répartir les wagons entre les producteurs pour que ceux-ci puissent procéder au chargement.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		61	72	72	72	72
Dépenses de fonct.						
- Traitements		2,331	2,380	2,571	2,571	2,571
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes		3,431	3,214	2,953	2,953	2,953
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Secteur privé

La Commission canadienne des grains (CCG) a reçu des félicitations pour le contrôle rigoureux de la qualité du grain qu'elle exerce et la haute estime dont elle jouit à l'échelle internationale, ce qui a eu des effets bénéfiques sur les exportations de grain canadien.

Ministère responsable

Les programmes de la CCG contribuent largement à la commercialisation du grain canadien, particulièrement sur les marchés d'exportation, où la concurrence est très vive et le volume des échanges appréciable. La CCG offre un service à l'industrie et répond à ses demandes. Le fait que l'industrie paie des droits et même, dans certains cas, assume le coût réel des services offerts par la CCG favorise l'efficacité de la Commission, car l'industrie reconnaît qu'une plus grande efficacité de la part de la Commission signifie pour elle des économies. On est unanime à dire que les avantages découlant des services de la CCG excèdent amplement les coûts.

Depuis quelques années, on note une hausse du nombre de petits négociants indépendants en grain qui font une demande de permis d'exploitation. Quelques-uns d'entre eux (deux ou trois par année) finissent par faire faillite, ce qui vient perturber un marché reconnu pour sa stabilité. Même si les producteurs qui font affaire avec ces négociants sont protégés par une assurance, cette situation inquiète quelque peu la CCG.

Partage des compétences

La compétence du gouvernement fédéral est sans équivoque, et aucun autre palier de gouvernement ne possède de programme du même genre.

Observations

La Division de l'inspection des grains de la CCG semble s'acquitter de sa tâche avec efficacité. La CCG jouit du soutien de tous les secteurs de l'industrie. Il vaudrait mieux laisser les forces du marché et les programmes d'information résoudre d'eux-mêmes le problème des faillites de négociants en grain.

Options

Aucune option concrète n'a été proposée par les représentants du secteur privé ou les spécialistes de l'industrie.

Objectif

Régir l'achat, la réception, le stockage, la manutention, le transport, le transbordement, l'assurance, la vente, l'expédition ou toute autre forme d'écoulement du blé, de l'orge et de l'avoine (et de produits précis) destinés aux marchés intérieurs et extérieurs et produits dans la zone désignée (Manitoba, Saskatchewan, Alberta et une partie de la Colombie-Britannique). L'ensemble de ces activités constitue ce que la Commission appelle son programme de commercialisation méthodique.

Documents habilitants

Loi sur la Commission canadienne du blé et Loi sur le transport du grain de l'Ouest

Description

À titre d'organisme responsable de la commercialisation du blé, de l'orge et de l'avoine à l'échelle internationale, la Commission canadienne du blé (CCB) gère le réseau de livraison qui lui permet d'enregistrer les quantités de céréales livrées par les producteurs aux silos principaux. Elle fixe les quotas de livraison des producteurs (en fonction de la superficie cultivée) pour des périodes et des régions précises. Elle peut interdire la livraison d'une variété ou d'une classe de céréales et régit l'affectation des wagons dans les diverses zones d'expédition (y compris les silos situés le long des réseaux locaux, qui correspondent aux réseaux de parcours des trains). Elle contrôle la livraison des céréales aux silos portuaires et aux silos de transformation, supervise leur chargement sur les bateaux et peut demander aux particuliers ou aux entreprises spécialisés dans la livraison, la réception, le stockage, le transport et la manutention des céréales de lui fournir un rapport de leurs activités et une description de leurs installations.

Habituellement, la Commission détient un pouvoir de monopole sur l'exportation ou l'importation de blé, d'orge et d'avoine, le commerce interprovincial du blé et des produits du blé et l'achat de blé, d'orge et d'avoine livrés à ses représentants, les exploitants de silos, aux têtes de ligne situées dans la zone désignée.

La Commission se sert des sommes contenues dans des comptes de mise en commun pour verser les paiements initiaux et les rajustements finaux aux céréaliculteurs, après avoir déduit ses frais généraux et les tarifs de manutention exigés par la Commission canadienne des grains.

Ressources

L'absence de données précises à ce sujet dans les fichiers des organismes centraux, à Ottawa, et le refus persistant de la CCB de collaborer à l'examen de ses programmes ont empêché la préparation d'un profil des ressources.

Problèmes

Le secteur privé est toujours clairement divisé entre ceux qui appuient le principe de la commercialisation méthodique, défendu par la Commission canadienne du blé, et ceux qui favorisent le marché libre, lesquels tendent à critiquer fortement la Commission.

Les tenants de la commercialisation méthodique soutiennent que la Commission protège les producteurs contre les pratiques abusives et discriminatoires des compagnies de céréales (y compris plusieurs sociétés multinationales). Grâce à ses systèmes de contingentement et de mise en commun, la Commission assure des revenus satisfaisants à tous les producteurs, quelle que soit la région où ils sont établis. On considère que les zones d'expédition et le système de contingentement sont deux facteurs qui ont contribué à maintenir un réseau traditionnel de petits silos très dispersés (avec les avantages que cela a pu représenter pour les producteurs en termes de proximité). Comme la plupart des principaux clients du Canada achètent leurs céréales par l'intermédiaire d'organismes d'État, on considère que la CCB est l'organisme tout désigné pour négocier avec ces clients.

Les adversaires de la Commission affirment que celle-ci agit inutilement dans le secret, et qu'elle ne relève d'aucune autorité. Par crainte de représailles (affectation des wagons, etc.), le secteur privé hésite à critiquer ouvertement la Commission. La lourde réglementation à laquelle est soumise l'industrie a suscité un profond malaise parmi ses membres. S'il doit y avoir réglementation, il est préférable qu'elle soit fondée sur des stimulants plutôt que sur des sanctions. Maintenant que les problèmes de capacité des voies sont en grande partie résolus, on verrait très bien la CCB reprendre son rôle original d'organisme de commercialisation. Une réglementation excessive (pour ce qui a trait aux tarifs réglementaires de transport, aux restrictions touchant l'abandon des embranchements et aux mécanismes de contrôle de la CCB) a déjà obligé le gouvernement à investir des sommes considérables dans l'industrie céréalière; ces investissements n'auraient jamais été nécessaires si l'on avait laissé agir les forces normales du marché. À cause de son rôle prépondérant, la CCB nuit parfois, volontairement ou non, au transport des céréales et des oléagineux ne relevant pas de sa compétence (c'est-à-dire les céréales et les oléagineux commercialisés par le secteur privé), au détriment des producteurs et de l'industrie et à l'encontre d'une diversification de l'économie agricole de l'Ouest. La

Commission est reconnue pour sa rigidité dans l'application des règlements. Elle s'attache essentiellement à assurer un partage équitable des marchés entre les producteurs, au détriment de l'efficacité. Les compagnies ferroviaires ne pourront pas se voir confier la gestion du réseau de transport tant et aussi longtemps que la Commission ne se sera pas retirée de ce secteur, et qu'il ne sera pas permis d'appliquer des tarifs "variables", comme cela se fait dans d'autres secteurs.

À Ottawa, des organismes fédéraux s'inquiètent du faible degré de dépendance de la CCB vis-à-vis des autorités qui en sont responsables. D'après un organisme fédéral de l'ouest du Canada, la manière dont la CCB applique la formule Bracken modifiée (pour la répartition des wagons entre les exploitants de silos) empêche la venue de nouveaux exploitants de silos principaux et nuit à la rationalisation des silos. La CCB jouit d'un appui indéfectible au Manitoba et en Saskatchewan, mais son rôle a souvent été remis en question par le gouvernement de l'Alberta.

Observations

1. Le principal reproche fait à la CCB a trait à son rôle de réglementation en matière de transport. On est tout à fait d'accord pour qu'elle poursuive son rôle d'agent de commercialisation à l'échelle internationale.

2. Le contrôle exhaustif de la CCB sur l'industrie fait du transport et de la manutention des céréales l'un des secteurs les plus réglementés au Canada (voir l'aperçu).

3. Une discrétion excessive, une trop grande indépendance vis-à-vis des autorités qui en sont responsables et une attitude arbitraire sont des caractéristiques qui ne conviennent pas à un organisme comme la CCB (bien que, dans une industrie très concurrentielle comme celle des céréales, il faille tenir compte d'une certaine économie).

4. Le maintien d'un partage équitable des marchés entre les producteurs nuit fortement à l'efficacité des opérations ferroviaires et du fonctionnement des silos.

5. La politique de transport du grain et la réglementation appliquée par la CCB ne devraient pas, selon le Groupe d'étude, servir d'outils pour la réalisation d'objectifs sociaux (comme la protection de petites exploitations agricoles et le maintien de collectivités rurales).

6. Les décisions de la CCB ne devraient pas nuire au développement du secteur des céréales et des oléagineux ne relevant pas de sa compétence.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il faudrait revoir à fond le rôle de réglementation de la Commmission canadienne du blé en matière de transport et de manutention. Pour ce faire, il faudrait appliquer tous les critères sur lesquels repose toute analyse socio-économique, et demander l'avis de nombreux experts indépendants.

2. Afin d'exercer plus rigoureusement son autorité, le gouvernement fédéral devrait autoriser le Vérificateur général à effectuer régulièrement une vérification de la Commission canadienne du blé.

3. Le principe directeur d'une déréglementation partielle ou complète de l'industrie devrait être de favoriser l'esprit d'initiative et d'innovation chez les producteurs, les agents de manutention et les agents de transport.

4. Des mesures provisoires devraient être prises pour partager plus efficacement le réseau de transport entre, d'une part, les oléagineux et les céréales ne relevant pas de la compétence de la Commission et, d'autre part, les céréales relevant de sa compétence.

TRANSPORT DU GRAIN DE L'OUEST

CCT 10

Objectif

Établissement des tarifs de transport du grain en fonction du volume total du grain transporté et des coûts globaux d'utilisation du réseau ferroviaire.

Document habilitant

Loi sur le transport du grain de l'Ouest

Description

La Commission canadienne des transports (CCT) prescrit chaque année les tarifs du transport du grain conformément aux dispositions de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. En vertu de cette loi, les tarifs réglementaires du Nid-de-Corbeau ont été remplacés par une nouvelle formule de calcul des tarifs, qui prévoit des paiements (subsides) par le gouvernement fédéral aux compagnies ferroviaires et des paiements croissants (selon une échelle déterminée) par les producteurs de grain pour couvrir les nouveaux tarifs de transport établis en fonction des coûts.

Conformément aux recommandations de la CCT, le ministre des Transports effectue chaque année des versements aux compagnies ferroviaires. De la même façon, la contribution des producteurs de grain aux coûts globaux du transport du grain par chemin de fer varie en fonction de l'évaluation des coûts faite par la CCT.

La Commission examine également l'état annuel présenté par les compagnies ferroviaires au sujet de leurs investissements prévus dans le transport du grain, et surveille la mise en oeuvre des programmes conçus par ces compagnies relativement aux embranchements tributaires du transport du grain (c'est-à-dire les embranchements servant principalement au transport du grain) et aux investissements dans l'infrastructure ferroviaire servant au transport du grain, comme le matériel roulant, l'entretien des voies et le remplacement des ponts.

En outre, la Commission est tenue d'effectuer avant le 31 mars 1986, et tous les quatre ans par la suite, une étude des coûts du transport du grain sur les embranchements tributaires de cette activité, coûts qui varient en fonction du volume de grain expédié.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	-	-	13	15	15	15
Dépenses de fonct.	-	-	974	1,045	1,045	1,045
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	578,200	654,400	685,500	695,500
Immobilisations	-	-	-	-	-	-

Problèmes

Les préoccupations exprimées par le secteur privé au sujet du présent programme reflètent pour la plupart les diverses tendances notées dans le secteur du transport du grain. Voici un résumé de ces positions divergentes.

1. Les groupes qui estiment que les producteurs de grain devraient être, dans l'ensemble, plus exposés au jeu du marché lorsque vient le temps de prendre des décisions ayant trait aux ventes, ainsi qu'à la manutention et au transport de grain en vrac, ont tendance à appuyer le paiement de subsides aux producteurs de grain plutôt qu'aux compagnies ferroviaires.

2. Par contre, les partisans du paiement de subsides directement aux compagnies ferroviaires craignent qu'une plus grande exposition des producteurs de grain au jeu du marché ne se répercute sur la viabilité des propriétaires de petites exploitations agricoles, la survie de petites collectivités des Prairies et les réseaux établis de collecte et de commercialisation du grain.

3. Les compagnies ferroviaires considèrent, pour leur part, que le maintien des subsides qui leur sont versés et l'absence de tarifs variables de transport des marchandises contribuent à empêcher les producteurs de grain de prendre des décisions rationnelles fondées sur les coûts réels, et que cela perpétue l'existence d'un réseau d'embranchements très coûteux qui font monter les coûts globaux du réseau de transport du grain. Ces coûts doivent être répartis entre tous les producteurs.

4. Les défenseurs de la pratique actuelle, qui consiste à verser les subsides aux compagnies ferroviaires, pensent que, si les subsides pour le transport du grain étaient versés directement aux producteurs, on s'exposerait à des problèmes administratifs.

Des organismes fédéraux se sont dits préoccupés de l'absence de stimulants dans les dispositions actuelles concernant les subsides, et ils ont affirmé que les producteurs et les contribuables doivent donc assumer de lourdes charges financières en raison du maintien en service d'embranchements très coûteux, mais peu utilisés, et par le maintien en vigueur de mécanismes de contrôle comme ceux qui sont mis en place par la Commission canadienne du blé, qui empêchent le secteur de la manutention et du transport du grain de réaliser des économies d'échelle.

Le gouvernement d'une province de l'Ouest s'est déclaré plutôt favorable au versement de subsides aux producteurs, tandis que les gouvernements de deux autres provinces de l'Ouest soutiennent dans l'ensemble le programme actuel.

Observations

1. Le programme s'inscrit dans les activités générales de surveillance étroite du secteur de la manutention et du transport du grain par le gouvernement fédéral, activités qui sont également mentionnées dans les profils traitant de la Commission canadienne du blé et de la réglementation par la CCT des subsides aux embranchements.

2. Il importe de réexaminer le plus rapidement possible les coûts et les avantages de la formule qui prévoit le versement de subsides aux producteurs plutôt qu'aux compagnies ferroviaires.

3. Sur le plan strictement économique, la formule de versement de subsides aux producteurs plutôt qu'aux compagnies ferroviaires offre des possibilités de gains importants.

4. Les gains ainsi réalisés profiteraient à la majorité des producteurs de grain, aux compagnies ferroviaires et au gouvernement fédéral (puisqu'ils entraîneraient une réduction des subsides).

5. Une réorientation de la politique de versement de subsides pourrait entraîner une restructuration en profondeur de l'industrie des silos principaux aux points situés le long des lignes principales de l'Ouest du Canada, qui seraient mieux desservis à un moindre coût.

6. Si le régime de versement de subsides aux producteurs était adopté, il ne serait plus opportun que la CCT continue d'administrer ce programme, lequel pourrait être confié à un autre ministère, comme Agriculture Canada.

7. Le juge Emmett Hall examine en ce moment la question du mode de paiement.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il est proposé que les subsides soient versés aux producteurs. L'examen de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest en 1985-1986 devrait comprendre un examen exhaustif des coûts et des avantages des diverses formules de versement des subsides, afin de confirmer ou d'infirmer la validité d'une telle réforme.

2. Il y aurait lieu d'envisager la mise en vigueur progressive de tarifs "variables" (c'est-à-dire des tarifs reflétant les différences de coût entre le transport le long des lignes principales et le long des embranchements, les expéditions en wagons simples ou multiples et le chargement de jour, de nuit ou durant la fin de semaine à des points situés en campagne) par les compagnies ferroviaires, sans égard aux changements possibles à la formule de versement des subsides. Cette recommandation devrait être adoptée si l'étude de la Loi en confirmait la pertinence.

PROGRAMME DE SUBVENTIONS AUX EMBRANCHEMENTS FERROVIAIRES CCT 50

Objectif

Subventionner les compagnies de chemin de fer pour les pertes occasionnées par l'exploitation des embranchements jugés non rentables, mais nécessaires, par la Commission canadienne des transports (CCT).

Documents habilitants

Loi sur les chemins de fer et Loi nationale sur les transports

Description

Pour pouvoir recevoir des subsides pour l'exploitation d'embranchements, les compagnies de chemin de fer doivent d'abord présenter une demande d'abandon en vertu des articles 254 et 256 de la Loi sur les chemins de fer. La CCT tient alors des audiences au cours desquelles elle détermine la validité de la réclamation de pertes d'exploitation, conformément à la méthode d'établissement des coûts par classification uniforme des comptes, et considère les différents aspects de l'intérêt public que font valoir les expéditeurs et d'autres groupes intéressés.

Si l'embranchement est jugé non rentable, la CCT peut alors en permettre l'abandon ou, au contraire, en maintenir l'exploitation grâce au versement de subsides ne dépassant pas 80 % des pertes constatées. Les contributions aux coûts fixes n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul des subsides. Le maintien du service à ces conditions est sujet à une révision statutaire dans les cinq années qui suivent.

Sauf dans le cas de très rares trains mixtes exploités dans des régions éloignées, ce programme ne s'applique plus au service voyageurs. Les trains de voyageurs, maintenant exploités par VIA Rail, font l'objet d'accords distincts en matière de financement.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, qui a porté les tarifs de transport du grain à un niveau compensatoire, il y a eu une baisse marquée du nombre de milles de ligne ferroviaire assujetti à ce programme.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	15	15	11	11	7	7
Dépenses de fonct.	775	305	605	605	380	380
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	453,000	320,500	44,000	9,000	9,000	9,000
Immobilisations	10	10				

NOTE : La baisse des subventions de 1983-1984 à 1984-1985 est attribuable aux dispositions de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, qui, par le versement de subsides directs, a compensé les compagnies ferroviaires à un niveau excédant considérablement les tarifs statutaires du Nid-de-Corbeau. Ce nouveau programme de subsides a eu pour effet de réduire le nombre de lignes non rentables pour le transport du grain dans l'Ouest canadien et, par le fait même, de faire baisser les paiements en vertu du programme de subsides aux embranchements ferroviaires. Les subsides versés pour l'exploitation d'embranchements dans d'autres régions que les Prairies n'ont pas été touchés.

Problèmes

Voici les problèmes soulignés par le secteur privé :

1. Le processus de prise de décisions par la CCT est lent, compliqué, fastidieux et coûteux.

2. Les grandes compagnies de chemin de fer estiment que le fardeau de la réglementation (dont le programme de subsides aux embranchements) consomme trop de ressources.

3. C'est seulement maintenant que s'achève le versement des subsides pour l'année 1981-1982, ce qui illustre bien la lourdeur administrative du processus.

4. Les compagnies de chemin de fer jugent que l'absence, dans les subsides, de contribution aux coûts fixes qu'elles doivent assumer agit à contre-fin, en ce sens qu'elle décourage tout effort d'innovation en matière de commercialisation ou d'investissement dans des embranchements non rentables.

5. On considère que les subsides nuisent au processus de rationalisation et d'investissement pour les éléments rentables du réseau ferroviaire, où il est plus facile d'obtenir des avantages économiques pour l'ensemble du pays (particulièrement en ce qui concerne le système de transport du grain dans l'Ouest canadien).

6. Les défenseurs de l'intérêt public ont proposé que le processus de réglementation soit rendu plus accessible au public, une protection pouvant être offerte contre les pratiques d'intimidation des avocats des compagnies de chemin de fer. Ils estimaient que les commissaires interprétaient parfois trop littéralement la Loi sur les chemins de fer, tendance qui avait pour effet de gonfler les coûts d'exploitation des embranchements.

7. On a avancé l'idée de subventionner, au besoin, les expéditeurs plutôt que les compagnies de chemin de fer, de sorte que des décisions rationnelles concernant le choix du mode de transport puissent être prises.

8. Un organisme fédéral a manifesté son inquiétude relativement à la politisation de la Division de l'Ouest de la CCT eu égard à l'abandon de lignes et à d'autres questions. La CCT considère que le programme perd de l'importance.

De façon générale, les gouvernements provinciaux considèrent favorablement la protection offerte par le programme relativement aux embranchements.

Observations

1. L'insatisfaction est générale en ce qui concerne la lenteur des formalités à remplir pour être admissible aux subsides pour l'exploitation d'embranchements.

2. Selon le Groupe d'étude, les préoccupations politiques de la Division de l'Ouest de la CCT au cours de l'étude des cas d'abandon qui lui sont soumis, particulièrement dans les Prairies, empêchent la modernisation du secteur de la manutention et du transport du grain.

3. Le programme de subsides pour les embranchements perd de l'importance, mais il demeurera vraisemblablement en place aussi longtemps que d'autres solutions ne seront pas envisagées.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. D'autres solutions que le maintien du programme actuel devraient être envisagées, à l'exclusion de son abolition. Il y a par exemple l'option dite "du tronçon court", en vertu de laquelle certains embranchements sont vendus ou loués sans subsides à des groupes d'expéditeurs, à des municipalités ou à des exploitants pour assurer le maintien du service (solution actuellement étudiée par la Commission canadienne des transports), ou encore l'option des subsides sélectifs à des expéditeurs, plutôt qu'aux compagnies de chemin de fer, pour que le choix de mode de transport soit soumis aux forces du marché. De même, on pourrait appliquer aux embranchements non rentables des critères suivant lesquels il y aurait abandon si des volumes déterminés n'étaient pas atteints.

2. La Commission canadienne des transports devrait prendre des mesures pour simplifier et accélérer le processus en général.

Autres programmes de réglementation

PLANIFICATION D'URGENCE CANADA

Objectif

Planification d'urgence Canada est chargé de coordonner la planification de la réaction du gouvernement fédéral aux urgences en temps de paix comme en temps de guerre et de favoriser la planification d'urgence au Canada.

Document habilitant

Décret sur la planification d'urgence C.P. 1981-1305

Description

Planification d'urgence Canada, dont le siège est à Ottawa, se compose de deux secteurs : les Plans et les Opérations.

Le secteur des Plans coordonne la planification d'urgence des ministères, des organismes et des sociétés d'État fédéraux, et dispense des cours de formation à Arnprior (Ontario).

Quant au secteur des Opérations, il compte onze directeurs régionaux qui assurent la liaison avec les organismes fédéraux décentralisés et coordonnent la planification d'urgence du gouvernement fédéral avec celle des provinces et, par l'entremise de ces dernières, avec celle des municipalités. Il est doté de deux divisions : Information du public et Administration.

Une aide financière est fournie aux provinces relativement à des projets de planification d'urgence approuvés, et aux fins de cours, de conférences et de projets de recherche destinés aux représentants des secteurs public et privé.

Planification d'urgence Canada est également chargé d'assurer la continuité du gouvernement dans l'éventualité d'une urgence nationale ainsi que la coordination avec certains organismes des États-Unis d'Amérique et avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

Il administre également, pour le compte du gouvernement fédéral, l'aide financière accordée aux provinces en cas de désastre.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		79	80	83		
Dépenses de fonct.		5,429	7,114	7,509		
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides		27	60	60		
Immobilisations		252	946	232		

Problèmes

Le programme n'est pas contesté en principe, car il assure une capacité minimale de réagir aux situations d'urgence de manière à protéger les vies humaines, les réserves alimentaires et énergétiques ainsi que les services essentiels.

Observations

Tel qu'il est actuellement constitué, le programme ne tombe pas, à proprement parler, dans la catégorie des programmes de réglementation. Dans l'éventualité d'une urgence nationale grave, le gouvernement fédéral déléguerait certainement des pouvoirs spéciaux de réglementation à Planification d'urgence Canada. Il est impossible de prévoir avec précision la nature de ces pouvoirs, et une évaluation après le fait serait superflue.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Poursuivre le programme actuel.

2. Soumettre le programme à des évaluations périodiques pour en déterminer la pertinence et l'efficacité.

CODES DU BÂTIMENT (NORMES DE LOGEMENT) SCHL 1

Objectif

Veiller à ce que les besoins de logement des Canadiens soient satisfaits sur un marché ordonné et que les normes de construction soient d'une qualité technique suffisante pour appuyer la SCHL dans son rôle d'assureur hypothécaire.

Documents habilitants

Loi nationale sur l'habitation, Règlement sur les prêts de la Loi nationale sur l'habitation, Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Description

L'instrument principal de la réglementation canadienne du bâtiment est le Code national du bâtiment (CNB). Il fait l'objet, tous les 5 ans, d'une révision qui comporte des consultations publiques. Les Normes de construction résidentielle sont établies par le Secrétariat du CNB à l'intention de la SCHL et d'autres organismes, notamment les sociétés d'habitation provinciales. La SCHL apporte une contribution importante à leur rédaction. Elles comprennent le CNB, les Bulletins des constructeurs que publie la SCHL pour faire connaître la politique fédérale du logement et présenter de nouvelles exigences techniques, de même que les Rapports d'évaluation des matériaux de construction qui servent à qualifier les matériaux en fonction des normes nationales et à autoriser l'utilisation de produits qui n'y sont pas assujettis.

La SCHL ne peut appliquer les Normes de construction résidentielle qu'aux programmes de la Loi nationale sur l'habitation ou à l'appui de son programme d'assurance hypothécaire. Elle effectue des inspections pour s'assurer qu'elles sont bel et bien respectées. Elle peut retenir les subventions des programmes de la Loi nationale sur l'habitation ou refuser de consentir des assurances. Les Normes de construction résidentielle sont élaborées et tenues à jour à Ottawa, mais ce sont les bureaux locaux et les bureaux de district qui se chargent des inspections.

La réglementation du bâtiment relève des provinces. En règle générale, les codes qu'elles se donnent s'inspirent, sur le plan technique, du CNB. Ce sont des fonctionnaires provinciaux et municipaux qui en assurent l'exécution. En cas de non-conformité ou d'infraction, ils peuvent refuser la permission de construire et(ou) imposer des amendes.

Les Normes de construction résidentielle de la SCHL sont habituellement respectées dans les endroits où les règlements en matière de construction sont comparables au CNB.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	395	515	415	372		
Dépenses de fonct.						
- Traitements	10,733	14,378	13,688			
- F & E	3,385	4,871	4,161			
- Autres dép.						
Recettes	3,550	7,572	4,704			
Subsides						
Immobilisations						

NOTA: La vérification de la SCHL est confiée au secteur privé.

La majorité des années-personnes sont affectées à l'inspection, c.-à-d. aux Services techniques. Seulement 24 années-personnes sont consacrées à l'élaboration des normes de construction.

Problèmes

1. Beaucoup de double emploi et de chevauchement entre les administrations provinciales et municipales. Même quand la province appuie l'utilisation du CNB (Ontario, C.-B.), elle se dote d'une organisation propre. Souvent les municipalités établissent leurs propres codes et services d'inspection. Il existe des programmes de garantie des maisons dans bien des provinces.

2. Les normes élaborées sous les auspices du Conseil canadien des normes sont incorporées dans le CNB et servent beaucoup à l'évaluation des matériaux. Toutefois, les dispositions légales régissant l'adoption de normes par incorporation dans les règlements du bâtiment varient d'une province à l'autre.

3. Le gouvernement fédéral intervient dans l'élaboration et l'application de codes du bâtiment bien plus pour appuyer la SCHL dans son rôle d'assureur hypothécaire que pour tâcher de satisfaire les besoins des Canadiens en matière de qualité du logement. La raison d'être du programme d'assurance hypothécaire est contestée.

4. La confusion au sujet du bon emploi des codes du bâtiment (notamment dans le cas des matériaux nouveaux) et le processus d'approbation à deux ou trois paliers d'administration occasionnent des surcoûts et des retards considérables aux architectes, aux fournisseurs et aux entrepreneurs.

5. La langue utilisée dans les codes du bâtiment est complexe sur le plan technique et bien des exigences ne sont pas comprises des petits entrepreneurs, des fournisseurs et des inspecteurs.

6. Certains trouvent les inspections de la SCHL à la fois envahissantes et superflues.

7. Il n'existe pas de normes pour la rénovation et la restauration des logements.

Observations

1. Des études et des évaluations (SCHL, Conseil du Trésor, Conseil des normes) montrent que ce programme laisse à désirer sur le plan du rapport coûts/avantages. La SCHL s'efforce d'éliminer le double emploi dans la réglementation et sa mise en application et ne voit pas d'objection à ce que les provinces, l'industrie et les consommateurs augmentent leur participation à cet égard.

2. Les provinces affirment, pour leur part, que différents aspects de la réglementation fédérale du logement, y compris le Code national du bâtiment, leur posent des difficultés.

3. Aux termes d'une récente modification de politique, la SCHL a réduit, par rapport aux premières années de l'assurance hypothécaire, l'ampleur des inspections nécessaires.

4. La SCHL collabore avec le Conseil canadien des normes à l'élaboration des normes techniques.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Privatiser la normalisation, la mise à l'essai des matériaux et l'inspection de conformité.

2. Maintenir le statu quo en matière de normalisation seulement. Privatiser les services d'inspection/sous-traiter.

3. Laisser aux provinces le soin d'établir les normes et d'en assurer le respect.

4. Faire en sorte que la SCHL continue de se retirer peu à peu de ce domaine de réglementation et de favoriser l'amélioration des capacités provinciales et municipales ainsi que l'autoréglementation de l'industrie.

ASSURANCE HYPOTHÉCAIRE SCHL 6

Objectif

Favoriser une offre de fonds hypothécaires qui soit suffisante pour faciliter l'accès à la propriété et l'investissement dans le logement locatif partout au Canada.

Documents habilitants

Loi nationale sur l'habitation (Partie I), Règlement sur les prêts de la Loi nationale sur l'habitation, Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Description

La SCHL, à titre d'administrateur du Fonds d'assurance hypothécaire (FAH), assure les hypothèques admissibles consenties par des prêteurs agréés du secteur privé. L'assurance couvre le prêt en cas de non-remboursement. En faisant porter le risque sur le FAH plutôt que sur le prêteur, cette assurance rend l'hypothèque plus intéressante comme placement et attire ainsi plus de fonds privés sur le marché hypothécaire.

L'assurance hypothécaire est nécessaire du fait à la fois qu'il faut répartir le risque et que la législation des institutions financières interdit aux grands établissements de prêt de consentir des hypothèques excédant 75% de la valeur du bien, à moins que l'excédent ne soit assuré.

Le marché de l'assurance hypothécaire est occupé également par des assureurs privés et une société d'État provinciale (Alberta). Le Département des assurances du Canada impose des normes de solvabilité aux assureurs privés et offre avis et conseils sur la solvabilité du FAH.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	1,218	1,394	1,289	1,349	1,420	1,319
Dépenses de fonct.						
- Traitements	58.48	65.61	66.1	72.0	78.3	73.81
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	71.6	82.58	89.36	118.63	160.01	188.69
Subsides	-	498.6	210.41	108.93	-	-
Immobilisations						

NOTA: La vérification de la SCHL est confiée au secteur privé. Les subsides représentent un déficit pour le Fonds.

Problèmes

1. La contribution nette de l'assurance hypothécaire publique est aujourd'hui jugée faible comparativement à ce qu'elle était au moment de son apparition en 1954 - maturité du marché hypothécaire, présence d'assureurs privés, qualité du logement des Canadiens.

2. L'augmentation des risques auxquels s'expose le gouvernement en raison de certaines caractéristiques du programme (notamment l'échelle de primes qu'il faudrait ramener à un niveau raisonnable) qui ne correspondent plus aux réalités du marché.

3. Le fait de subventionner les risques des prêteurs avec l'argent des contribuables, et donc les déposants et les actionnaires des institutions financières.

4. La concurrence difficile à soutenir pour les assureurs privés, à cause des caractéristiques de l'assurance hypothécaire publique.

5. La réduction du déficit actuel.

6. Le rôle à long terme du gouvernement fédéral sur le marché hypothécaire.

Observations

1. Selon le Groupe d'étude, la question fondamentale est de savoir si le gouvernement fédéral devrait demeurer dans le commerce de l'assurance hypothécaire et, dans l'affirmative, dans quelle mesure.

2. La raison d'être du programme est aujourd'hui contestée, bien qu'il ait réussi par le passé à atteindre ses objectifs.

3. La première évaluation complète est en cours (par suite d'une décision du Cabinet en 1981). Menée par la Division de l'évaluation des programmes de la SCHL, elle devrait être terminée à l'automne 1985.

4. Ce programme est lié au Programme des codes du bâtiment et au problème du chevauchement des pouvoirs d'inspection de conformité.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il faudrait accorder la priorité à l'évaluation interne en cours.

2. Si le gouvernement décide d'abandonner le marché de l'assurance hypothécaire, il y aurait deux options :

   a) La police renouvelable à court terme offerte par les assureurs privés, laquelle permet de réviser les primes tous les ans ou à l'échéance de chacun des termes de l'hypothèque. L'assureur peut ainsi fixer la prime à l'égard d'un avenir plus rapproché, donc plus prévisible.

   b) La mise au point de valeurs hypothécaires conçues pour attirer les capitaux dans des hypothèques à long terme.

3. Si le gouvernement décide de rester sur le marché, il faudrait alors peut-être recourir à un régime de réassurance.

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

Objectif

Créer et exploiter un service postal comportant le relevage, la transmission et la distribution de messages, renseignements, fonds ou marchandises, dans le régime intérieur et dans le régime international.

Document habilitant

Loi sur la Société canadienne des postes.

Description

La Société canadienne des postes a pour objet de fournir un service postal accessible à tout le monde à un prix uniforme. Le privilège exclusif dont elle jouit lui assure les recettes et le volume d'activité qu'il lui faut pour maintenir son infrastructure.

En vertu de la Loi sur la Société canadienne des postes, la Société peut par règlement :

a) préciser ce qu'on entend par "lettre", "objet inadmissible" et, exclusion faite des lettres non distribuables, par "courrier non distribuable", et prévoir la façon dont il peut être disposé des objets inadmissibles, des envois non distribuables ou insuffisamment affranchis, ainsi que de leur contenu;

b) catégoriser les objets et fixer les normes applicables à chaque catégorie;

c) fixer les conditions de transmission postale des objets;

d) fixer les tarifs de port et les modalités d'acquittement des frais correspondants, etc.

e) régir ou interdire l'installation de distributrices de timbres-poste, de titres de versements postaux ou d'autres produits fournis par la Société, ou de machines assurant certaines de ces prestations;

f) régir ou interdire la fabrication, l'installation et l'utilisation de machines à affranchir;

g) régir ou interdire tout ce qui concerne l'impression d'empreintes d'affranchissement;

h) régir la création, la fabrication et l'émission des timbres-poste.

Postes Canada a reçu du Parlement un "privilège exclusif" sur la poste aux lettres. Une "lettre" est définie comme suit : tout message ou information de quelque forme que ce soit dont le poids ne dépasse pas 500 grammes, qu'il soit ou non inséré dans une enveloppe, et qui doit être transmis à une destination quelconque ou livré à un destinataire au Canada. Il existe un certain nombre d'exceptions (marchandises, livres, revues, journaux, catalogues, envois adressés à l'occupant, détenteurs de case, etc.).

La Loi sur la Société canadienne des postes stipule que les tarifs de port doivent être justes et réalistes et permettre d'assurer des recettes qui suffisent à équilibrer les dépenses engagées par la Société pour l'exécution de sa mission. La Société peut prescrire par règlement les tarifs de ses produits et de ses services.

Ressources

SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES

Profil des ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85*	85-86[2]	86-87[2]
Recettes	2,258,400	2,400,000	2,486,000	2,714,000	2,870,000
Dépenses	2,573,400	2,706,200	2,892,000	2,973,000	2,962,000
Profit (perte)	(315,000)	300,100	396,000	(259,000)	(92,000)
Subside MDC au courrier de 2e classe[1]	50,000	53,200	55,600	58,900	58,900
Subside à l'infrastructure[1]	170,000	170,000	170,000	100,000	000
Financement nécessaire du gouvernement	262,000	305,000	350,000	200,000	000

* Chiffres préliminaires non vérifiés.
1. Compris dans les recettes.
2. Le Plan d'entreprise 1985-1986 n'est pas encore approuvé; les chiffres sont tirés du Plan d'entreprise 1984-1985 et changeront sans doute considérablement.

Il incombe à la Société d'assurer l'autofinancement de son exploitation.

La Société continue de recevoir des subventions transitoires annuelles qui couvrent (à peu près) la différence entre ses recettes et ses dépenses. Ainsi, du 16 octobre 1981, date de sa fondation, au 31 mars 1982, elle pouvait compter sur 300 millions de dollars, dont 178 millions lui ont été nécessaires. En 1982-1983, elle pouvait compter sur 400 millions, dont 262 millions lui ont été nécessaires. En 1983-1984, elle pouvait compter sur 300 millions, alors que 306 millions lui ont été nécessaires.

Problèmes

Beaucoup de représentants du secteur privé trouvent que la SCP pose un problème majeur au regard de presque tous les critères d'évaluation, sinon tous. Le Groupe d'étude a l'impression que cette opinion tient au mécontentement relatif à la qualité du service et à l'efficience de la SCP.

La définition du terme "lettre", approuvée en mai 1983, répondait davantage aux préoccupations de certains milieux d'affaires qu'à celles des consommateurs. Le Vérificateur général, dans son rapport du 31 mars 1981, a relevé plusieurs lacunes dans le système d'information de gestion de Postes Canada : des pertes non identifiées dans la réalisation des objectifs du gouvernement; absence de comptabilité pour les centres de coûts; absence de renseignements sur les coûts des différents niveaux de service. Les chefs de petites entreprises se plaignent du traitement de faveur dont bénéficient les grandes entreprises sous le rapport du tarif des envois en nombre (les contrevenants sont récupérés par des taux incitatifs et d'autres formules de commercialisation). Postes Canada estime, pour sa part, qu'il s'acquitte de la mission que lui a confiée le Parlement puisqu'il offre un service accessible à tout le monde à des prix uniformes. Quant à sa définition réglementaire du terme "lettre", il estime qu'elle jouit d'un appui considérable chez le public.

La liste des publications de 2e classe contient plus de 4,000 noms, où l'on retrouve, en plus de tous les journaux et revues postés au Canada, les communiqués d'organisations en tous genres (commerciales, communautaires, religieuses, agricoles, sportives, de consommateurs, de chercheurs, etc.). Tous les groupes, quelle que soit leur définition, semblent pouvoir bénéficier d'une recommandation de 2e classe pour communiquer avec leurs membres. Le subside lié à ces envois est donc largement utilisé.

Observations

Au fond, la Société canadienne des postes est devenue un point de mire du mécontentement public. Ce mécontentement est alimenté par l'absence de mesures et de normes de qualité du service qui soient comprises et acceptées du public et par le manque de justification financière des augmentations de tarifs et des rabais au titre des envois en nombre.

Ceux qui critiquent le plus vivement la SCP sont les "clients captifs", c'est-à-dire ceux qui n'ont pas accès à d'autres services de livraison de documents (services propres, télex, messagers) comme les consommateurs et les petites entreprises. Le Groupe d'étude n'est pas en mesure d'affirmer que le mécontentement du public soit entièrement attribuable au dispositif de réglementation de la SCP. À son avis, même les formes les plus étudiées de réglementation des services publics (comme celle du CRTC) ne sauraient retourner l'opinion à court terme. En fait, de nombreux groupes du secteur privé ont eu du bien à dire du processus utilisé pour élaborer la définition réglementaire du terme "lettre".

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Ne rien changer pour le moment : réexaminer le processus de réglementation et le mandat de la SCP à la fin du premier plan quinquennal; encourager la SCP à diversifier ses services et à exercer son esprit d'entreprise.

2. S'il n'y a pas de revirement, envisager les options suivantes :

   a) La déréglementation : Retirer à la SCP son "privilège exclusif" sur la poste aux lettres et faire approuver par le Cabinet les tarifs de port.

   b) La réglementation de service public : La SCP doit faire approuver les augmentations de tarifs par un organisme indépendant (p. ex.: le CRTC) dans le cadre d'audiences publiques détaillées.

   c) La réforme modérée de la réglementation (en souplesse, axée sur le marché) :

      (i) Exiger que la SCP sollicite des appels d'offres dans les régions rurales et éloignées en recourant à des critères de niveau de service et qu'elle adjuge les contrats de manière à réduire au minimum les subventions nécessaires;

(ii) Exiger qu'un état détaillé des coûts et des recettes par centre de profit figure dans le rapport annuel.

(iii) Interdire le virement de subventions aux services qui ne bénéficient pas du privilège exclusif.

(iv) Ne plus exiger des messageries qu'elles demandent au moins 3 fois le tarif de première classe: il suffirait qu'elles affranchissent en première classe tous les envois postaux adressés séparément.

(v) Exiger que des mesures et des normes de qualité du service soient mises au point dans le cadre d'un processus de consultation et qu'elles servent à déterminer les augmentations de tarif.

CONTRÔLE DES ARMES À FEU

GRC 4

Objectif

Concevoir et mettre en oeuvre des mesures propres à encourager la sécurité d'utilisation des armes à feu et à en restreindre l'usage inconsidéré. La nouvelle Loi de 1978 sur le contrôle des armes à feu a un triple objectif :

1. Réduire l'utilisation criminelle des armes à feu.
2. Empêcher les individus dangereux d'avoir accès aux armes à feu.
3. Faire en sorte que les propriétaires et les utilisateurs d'armes à feu s'en servent de façon responsable.

Documents habilitants

Code criminel, articles 82 à 106
Règlement sur le contrôle des armes à autorisation restreinte et des armes à feu
Loi de 1977 modifiant le droit pénal

Description

1. Les mesures suivantes ont été adoptées pour favoriser la réalisation des objectifs susmentionnés : révision des catégories d'armes prohibées et à autorisation restreinte; établissement de contrôles pour restreindre l'accès aux armes dangereuses; pénalités plus sévères pour les infractions commises aux règles touchant les armes à feu; accroissement des pouvoirs de perquisition et de saisie de la police; obligation de posséder une autorisation d'acquisition d'armes à feu pour pouvoir se procurer une arme; inspection et délivrance de permis aux commerces et aux entreprises d'armes à feu; mise en place d'une procédure d'appel à l'usage des requérants dont la demande est refusée.

2. Sur le plan administratif, l'établissement d'un Conseil consultatif national sur les armes à feu chargé d'étudier et de recommander tout changement propre à améliorer le programme de contrôle des armes à feu. Siègent à ce conseil le chef des préposés aux armes à feu de chaque province et territoire ainsi que des représentants des clubs de tir, des associations de protection de la faune et d'autres organismes directement visés par les mesures de contrôle des armes à feu. L'administration du programme de contrôle des armes à feu relève des personnes suivantes :

a. Le commissaire de la GRC

Le commissaire est chargé de coordonner, à l'échelle fédérale, le système d'autorisation d'acquisition d'armes à feu, le système de permis d'entreprise et l'enregistrement des armes à autorisation restreinte. Il doit présenter un rapport chaque année au Solliciteur général du Canada.

b. Le chef provincial des préposés aux armes à feu

Le chef provincial des préposés aux armes à feu relève du procureur général de la province. Il est chargé de surveiller et de coordonner à l'échelon provincial ou territorial le système d'autorisation d'acquisition d'armes à feu et l'administration des permis. Il est également membre du Conseil consultatif national sur les armes à feu et coordonne les programmes provinciaux de formation à la sécurité d'emploi des armes à feu ainsi que les programmes d'amélioration et de vérification de la compétence dans le maniement des armes à feu.

c. Le préposé aux armes à feu

Le préposé aux armes à feu, qui est habituellement un agent de police, délivre les autorisations d'acquisition d'armes à feu et les permis destinés aux mineurs.

d. Le registraire local d'armes à feu

Le registraire local d'armes à feu, qui est généralement un agent de police, donne suite aux demandes concernant les armes à autorisation restreinte.

Ressources

	82-83	83-84	84-85	85-86
A.-P.				
Solliciteur général	-	-	4	4
GRC	23½	23½	23½	23½
Solliciteur général				
Dépenses de fonctionnement			180,000	180,700
GRC				
- Contrôle des armes à feu[1]	1,718,000	2,209,000	2,500,000	2,700,000
- Enregistrement des armes à feu[2]	546,000	585,000	610,000	640,000

1 Versements aux provinces au titre de l'administration des autorisations d'acquisition d'armes à feu.

2 Coûts par année-personne affectée par la GRC au registre central des autorisations d'acquisition d'armes à feu.

* Les droits et recettes recueillis par la GRC sont remis au registraire local (dans chaque province) au titre des frais de délivrance des autorisations d'acquisition d'armes à feu.

Problèmes

Secteur privé :

1. À 10 $, les droits de demande sont trop bas et pourraient être sensiblement relevés. Il faudrait, pour cela, modifier la loi.

2. Les registraires des armes à feu peuvent, à leur discrétion, fixer des "conditions raisonnables" à l'émission d'autorisations et de permis, ce qui entraîne un manque d'uniformité, particulièrement d'une province à l'autre.

3. Quand il s'agit d'armes à autorisation restreinte (pistolets, par exemple), il n'y a pas, comme dans le cas des armes à feu (fusils, par exemple), de procédure d'appel à l'usage des requérants dont la demande est refusée.

Observations

1. L'opinion publique croit en général que toute personne qui n'a pas de casier judiciaire et qui peut débourser 10 $ peut demander et obtenir une autorisation d'acquisition d'armes à feu.

2. Il ressort d'une évaluation sur trois ans de la loi sur le contrôle des armes à feu que la proportion des crimes violents perpétrés avec des armes à feu a diminué au cours de la période qui a suivi l'adoption de la loi et que l'utilisation des armes de poing (pistolets, par exemple) tendait à augmenter. Cependant, l'étude ne précise pas si les délinquants avaient obtenu une autorisation d'acquisition d'armes à feu, ce qui permettrait de déterminer si les armes à feu qui servent à perpétrer des crimes violents sont généralement obtenues par des moyens légaux.

3. Le groupe d'étude de la politique vient de proposer d'apporter à la loi des modifications administratives qui simplifieraient les procédures auxquelles doivent se plier les utilisateurs d'armes à feu et allégeraient l'administration. Les mesures proposées risquent cependant d'être perçues par le grand public comme un relâchement du contrôle des armes à feu.

4. La Direction des politiques du Solliciteur général effectue des études sur le contrôle des armes à feu, coordonne les données transmises par les provinces et les territoires et élabore la politique en matière de contrôle des armes à feu.

5. Le Conseil consultatif national sur les armes à feu, au sein duquel les groupements intéressés sont bien représentés, élabore lui aussi des recommandations et des modifications de politique.

6. Il semble y avoir un certain chevauchement entre les rôles de la GRC, de la Direction des politiques du Solliciteur général et du Conseil consultatif national sur les armes à feu.

7. Une hausse des droits de demande pourrait accroître les recettes. Les provinces en seraient les bénéficiaires à moins qu'on n'institue des modalités de partage des recettes.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Recouvrement des coûts: si les droits de demande étaient relevés, la contribution versée par le gouvernement fédéral aux provinces pourrait éventuellement être réduite.

2. Déterminer l'efficacité du programme, par exemple par le biais d'analyses visant à établir dans quelle proportion les délinquants qui se servent d'armes à feu sont titulaires d'une autorisation d'acquisition d'armes à feu.

Objectif

Établir et tenir à jour des normes et, au besoin, fournir des listes d'homologation et d'accréditation de produits et de services, à l'appui des programmes du gouvernement fédéral en matière d'acquisitions, de santé et de sécurité, de protection des consommateurs, de commerce international, d'économie d'énergie et de réforme de la réglementation.

Documents habilitants

La Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, la Loi sur le Conseil national de recherches et divers décrets répartissant les responsabilités entre les ministres

Description

Les programmes de l'Office des normes générales du Canada (ONGC) prévoient l'établissement et la tenue à jour de normes d'application volontaire relatives à des produits et, au besoin, la publication de listes d'homologation et d'accréditation des produits et des services répondant à ces normes. Ces programmes sont élaborés et administrés en fonction des besoins et des initiatives du gouvernement fédéral dans le cadre d'autres programmes qui visent notamment les acquisitions, la santé et la sécurité, la protection des consommateurs, le commerce international, l'économie d'énergie et la réforme de la réglementation. Plus de 300 comités composés de représentants des trois paliers de gouvernement, de l'industrie, des consommateurs et des groupes de travailleurs sont chargés d'établir les normes par consensus. L'ONGC est accrédité par le Conseil canadien des normes comme organisme rédacteur de normes nationales.

L'ONGC n'est pas un organisme de réglementation. Cependant, d'autres ministères et organismes gouvernementaux se servent, dans leurs règlements, des normes que l'Office établit avec l'accord de tous les groupes concernés. Ainsi, le ministère des Transports inclut les normes de l'ONGC concernant les dispositifs de flottaison dans ses règlements régissant l'utilisation des petites embarcations; de même, Consommation et Corporations Canada applique les normes de l'ONGC dans ses règlements sur les tailles de vêtements et les étiquettes d'instructions. Plutôt que d'être prescrite par règlement, l'application de la plupart des

normes de l'ONGC est laissée à la discrétion des intéressés. Les représentants des trois paliers de gouvernement, de l'industrie, des consommateurs et des groupes de travailleurs collaborent aux programmes de l'ONGC en siégeant aux comités d'élaboration des normes et au Conseil consultatif du ministre sur l'ONGC. L'Office constitue une tribune où les autorités fédérales, provinciales et municipales ainsi que le secteur privé peuvent discuter de questions de normalisation. Le personnel de l'ONGC est centralisé à Ottawa mais ses divers comités sont répartis dans tout le pays; outre les groupes susmentionnés, les grandes et petites entreprises y sont également représentées. Les membres des comités siègent à titre bénévole et ne sont pas rémunérés par le gouvernement fédéral.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		43	42	42	42	42
Dépenses de fonct.						
- Traitements		1,500	1,700	1,600*	1,600*	1,600*
- F & E		700	800	600*	600*	600*
- Autres dép.						
Recettes		2,700	2,700	2,200*	2,200*	2,200*
Subsides						
Immobilisations		2,200	2,500	2,200*	2,200*	2,200*

* Inclus dans le budget B pour la Direction de l'homologation et de l'accréditation

Problèmes

D'une façon générale, l'opinion du secteur privé est favorable. L'ONGC juge que ses normes d'application volontaire, adoptées par voie de consensus, et ses fonctions d'organisme de certification de dernier recours au sein du Système de normes nationales contribuent au développement économique en permettant à de nouvelles entreprises de pénétrer plus facilement les marchés canadiens, ainsi qu'en évitant de trop pousser la normalisation et de fausser le jeu de la concurrence par l'établissement de normes.

Les gouvernements fédéral et provinciaux font référence à de nombreuses normes de l'ONGC dans des règlements prescrivant l'application de normes. Les règlements ainsi rédigés sont plus souples et s'adaptent mieux aux situations que ceux qui énoncent directement la norme.

Observations

L'ONGC s'autofinance en grande partie en imposant des frais à ses clients. L'Office est l'organisme principal de rédaction de normes

au sein du Système de normes nationales (SNN). Le SNN, qui regroupe sans structure définie des organismes indépendants de rédaction de normes, de certification et d'essai issus des secteurs public et privé, relève du Conseil canadien des normes. Ces organismes établissent, par voie de consensus entre les divers groupes économiques intéressés, des normes d'application volontaire; certaines de ces normes sont mentionnées dans les pratiques commerciales et les codes de construction. Elles peuvent viser à la fois la qualité et le fonctionnement du produit ou son caractère sécuritaire.

De façon générale, l'industrie et les observateurs des milieux universitaires considèrent les normes d'application volontaire comme un mécanisme qui facilite le commerce et l'accès aux marchés à de nouvelles entreprises, et qui encourage les exportations. Certains économistes estiment qu'en théorie des normes d'application volontaire peuvent favoriser des accords visant à empêcher la concurrence. Cependant, dans une étude en cours, le Bureau de la politique de concurrence de CCC a relevé peu de cas aux États-Unis et aucun au Canada où de telles normes avaient eu cet effet. Le processus de consultation adopté par l'ONGC (en vertu duquel les usagers, le gouvernement et les groupes de travailleurs intéressés participent avec l'industrie à l'établissement des normes) vise à réduire au minimum ce risque et à empêcher que l'adoption de normes d'application volontaire freine les progrès techniques et la mise en marché de produits nouveaux.

Selon le Groupe d'étude, le recours à des volontaires pour rédiger les normes favorise également le sens civique, incite les intéressés à revendiquer moins de règlements exécutoires et réduit au minimum le coût global de l'élaboration des normes que doivent supporter le gouvernement et le secteur privé. Néanmoins, la mention dans les règlements de normes de l'ONGC relatives à la conception et à la composition de produits sans que le facteur de la santé ou de la sécurité ne l'exige peut empêcher la libre entreprise de proposer des produits nouveaux.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Adopter une politique en vertu de laquelle on se reporterait à des normes adéquates du SNN lorsque des normes obligatoires sont requises dans la réglementation fédérale.

2. Confier la responsabilité d'élaborer les normes de qualité et d'information visant les produits (sauf en matière de santé et de sécurité) au SNN plutôt qu'au gouvernement. Se fier au processus d'auto-surveillance de l'industrie pour assurer l'observation de ces normes.

CONSEIL CANADIEN DES NORMES

STCC 11

Objectif

Promouvoir la normalisation dans les domaines de la construction, de la fabrication, de la production, de la qualité, du fonctionnement et de la sécurité en ce qui concerne les bâtiments, les ouvrages, les articles ouvrés ainsi que les produits et autres biens.

Document habilitant

Loi sur le Conseil canadien des normes (1970)

Description

Le Conseil canadien des normes (CCN) est l'organisme national de coordination par le truchement duquel les organismes agréés chargés de la formulation de normes d'application volontaire peuvent contribuer à l'identification, à l'établissement et à l'amélioration des normes au Canada, ainsi qu'à l'élaboration d'un programme exhaustif de normes canadiennes, compte tenu des exigences et de nos responsabilités à l'échelle nationale et internationale. Le CCN détient notamment les pouvoirs suivants :

1. Encourager la coopération entre les groupes intéressés et les ministères et organismes de tous les paliers de gouvernement au Canada.

2. Élaborer des critères et des procédures pour l'établissement de normes d'application volontaire en matière d'essais et d'homologation.

3. Accréditer les organismes qui sont responsables de la formulation, de la mise à l'essai et de l'homologation de normes et qui satisfont aux critères établis par le Conseil.

4. Approuver les normes présentées par les organismes accrédités pour en faire des Normes nationales du Canada.

5. Participer en tant que représentant du Canada aux activités de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), de la Commission électrotechnique internationale (CEI) et d'autres organismes internationaux responsables de la formulation de normes d'application volontaire.

Chacune des dix provinces canadiennes se fait représenter au CCN par un fonctionnaire généralement rattaché à un ministère responsable du développement industriel et économique, du commerce ou des petites entreprises. Le CCN a son siège à Ottawa. La Direction de la normalisation internationale est à Mississauga.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	67	71	74	82	82	82
Dépenses de fonct.						
- Traitements						
- F & E	5,762	5,978	6,612	5,424	6,935	7,102
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

Le CCN estime qu'il contribue au développement économique et à la création d'emplois en se faisant le porte-parole du milieu des affaires canadien auprès des organismes internationaux de normalisation et en favorisant ainsi l'entrée des produits et des services canadiens sur les marchés étrangers.

Le secteur privé n'a formulé aucune critique négative au sujet du CCN en tant que tel ou de son mode de fonctionnement.

Observations

Le Conseil canadien des normes peut être considéré comme une institution créée dans le but de répondre à deux besoins :

1. Coordonner l'activité des organismes de normalisation volontaire au Canada et établir des normes d'application volontaire proposées par l'industrie.

2. Représenter les intérêts canadiens sur le plan international.

L'accréditation par le Conseil canadien des normes est obligatoire pour devenir membre du SNN. Bien que cette obligation puisse constituer un obstacle à l'adhésion au système, et que les organismes de normalisation accrédités puissent ainsi jouir d'un avantage sur le marché, rien ne semble indiquer qu'il en ait été ainsi jusqu'à présent.

Rien non plus ne permet de conclure que l'approche consensuelle adoptée par le CCN en matière de normalisation favorise certains intérêts au détriment d'autres, ni que cette approche ait pu se solder par une normalisation excessive ou insuffisante ou occasionner des délais exagérés avant qu'une norme existante puisse être modifiée.

Étant donné que le Conseil canadien des normes n'exerce aucun véritable pouvoir de réglementation, la façon dont il cherche à répondre à ces besoins a de bonnes chances d'être perçue comme un ensemble de mesures ponctuelles qui visent des objectifs choisis en fonction de facteurs circonstanciels. Par conséquent, on peut avoir l'impression que les activités du CCN manquent d'orientation et de coordination. L'évaluation du "rendement" du CCN n'est donc pas chose facile. Sa contribution au développement économique, si contribution il y a, est fonction de la mesure dans laquelle les normes d'application volontaire du SNN sont génératrices de bénéfices économiques nets, ainsi que des avantages qui découlent de la participation canadienne aux activités d'organismes internationaux de normalisation.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'activité du Conseil canadien des normes sur le plan national procure d'importants bénéfices économiques nets. Il a été impossible d' évaluer s'il en est ainsi de son rôle sur le plan international.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Privatiser les fonctions de coordination du Système de normes nationales du Conseil canadien des normes et confier les activités internationales aux Affaires extérieures.

2. Faire superviser par le Conseil canadien des normes le transfert, du gouvernement au secteur privé, de la responsabilité de l'élaboration des normes sur la qualité des produits (sauf en ce qui a trait à la santé et à la sécurité) et de leur respect.

3. Adopter une politique d'utilisation maximale des normes élaborées dans le cadre du SNN en y référant dans les normes réglementaires.

PROGRAMME DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS AEC 9

(Direction générale des relations commerciales spéciales)

Objectif

Les contrôles à l'importation visent à assurer un approvisionnement adéquat de biens peu courants et à soutenir les mesures prises en faveur des produits de la volaille, des oeufs, de la viande, des produits laitiers et de certains aliments pour animaux. Ces contrôles permettent d'appliquer des accords intergouvernementaux de stabilisation comme l'Accord international sur le café et la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction. Ils visent en outre à limiter, sur la recommandation du Tribunal canadien des importations ou de la Commission du textile et du vêtement, l'importation de biens qui causent ou risquent de causer un préjudice sensible aux producteurs canadiens. Enfin, ils favorisent l'entrée sur le marché canadien des textiles et des vêtements provenant de pays moins développés et de nouveaux exportateurs, permettant ainsi aux consommateurs de se procurer des biens à bon marché.

Les contrôles à l'exportation s'appliquent aux biens d'importance stratégique, conformément aux objectifs de la politique étrangère et aux normes de sécurité. Les autres biens peuvent aussi faire l'objet de tels contrôles en cas de problèmes d'approvisionnement, d'accords intergouvernementaux comme la Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction, d'accords bilatéraux de restrictions volontaires passés avec les États-Unis, ou lorsque l'on veut tirer un avantage économique maximal de produits bruts ou transformés d'origine canadienne.

Documents habilitants

Loi sur les licences d'exportation et d'importation, Loi sur l'Office des produits agricoles, Loi sur la Commission canadienne du lait, Loi sur la Commission du textile et du vêtement, Loi sur les mesures spéciales d'importation, Loi sur l'importation de la viande, etc.

Description

Les contrôles à l'importation englobent des mesures d'interdiction, de contrôle et de surveillance, l'octroi de licences d'importation à la discrétion de l'autorité compétente et la délivrance de permis lorsque l'importateur détient un certificat d'exportation émis par le pays d'origine. La Direction générale, qui est chargée de

l'élaboration et de l'application de la politique, se compose de quatre directions : Contrôle des importations (Textiles et vêtements), Contrôle des importations (Agriculture, chaussures et autres), Contrôle des exportations et Traitement des données (responsable de l'octroi, du contrôle et de la vérification des licences).

Le Comité commercial d'approbation des ventes (COCOM), qui siège à Paris, est composé de représentants de la plupart des pays membres de l'OTAN et du Japon. Il s'agit d'un organisme non officiel chargé de contrôler la liste des embargos, de traiter les demandes particulières d'exportation présentant un caractère délicat et de coordonner l'application des mesures d'exécution. Une liste de contrôle des exportations et une liste de contrôle des zones commerciales indiquent les embargos qui sont décrétés par la Direction générale.

L'exécution générale du programme est assurée conjointement par le ministère des Affaires extérieures, Douanes et Accise, la GRC et le procureur général.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.			72	74	89*	90
Dépenses de fonct.			5,325			
- Traitements			2,625	2,700	3,100	3,150
- F & E			2,600	2,650	2,200	1,900
- Autres dép.			100	100	100	100
Recettes			1,000	1,100	1,210	1,350
Subsides			-			
Immobilisations			-	1,340	300	-

* En présumant que la DGRCS exploitera à compter de l'an prochain un service informatisé d'octroi des licences, tâche qui était auparavant confiée à une entreprise externe.

Problèmes

Les importateurs tendent à percevoir la Direction générale comme un élément d'une bureaucratie gênante, tandis que les exportateurs en sont pour la plupart satisfaits, si l'on fait exception de problèmes occasionnels causés par un préavis trop court concernant l'octroi des licences. Les exportateurs ont également formulé certaines réserves face à l'attitude de la Direction générale relativement à des exportations d'importance stratégique, à la politique de défense soutenue par les membres du COCOM et aux barrières qui entravent les relations

commerciales avec Taiwan et Israël. Les détaillants ont exprimé les mêmes préoccupations que les importateurs et ont fait valoir que le système de contrôle bilatéral des importations actuellement en place ne peut suivre les changements rapides qui surviennent au sein de l'industrie manufacturière des pays en développement. Il a été proposé que les mesures protectionnistes soient définies en fonction du produit, de la quantité et du pays d'origine.

Les préoccupations des ministères fédéraux portent sur un grand nombre de questions ayant trait à l'efficacité de certaines mesures de contrôle des importations, à l'équité et à la souplesse du système de répartition des quotas d'importation, au lien entre les mesures de contrôle des importations et les programmes de gestion des approvisionnements, et aux répercussions sur les prix à la consommation. On s'est également interrogé sur l'efficacité des contrôles à l'exportation et le lien plus ou moins ténu qui existe entre ceux-ci et les objectifs poursuivis au niveau de la politique étrangère.

Les gouvernements provinciaux n'ont formulé aucune réserve importante, bien qu'ils aient mal réagi à l'annonce de certaines mesures restrictives.

Observations

1. Les contrôles à l'exportation se fondent généralement sur des critères logiques et facilement compréhensibles, bien qu'il y ait parfois des délais attribuables au mécanisme d'approbation multilatérale (COCOM).

2. Même si le programme de contrôle des importations vise explicitement à favoriser la création d'emplois et à protéger l'industrie canadienne, il pourrait s'avérer incompatible avec les objectifs recherchés. En effet, l'adoption de mesures protectionnistes en vue de favoriser certains secteurs de l'économie canadienne risque d'avoir un effet négatif sur la position globale du Canada sur les marchés mondiaux, en ce sens que notre pays pourrait se voir opposer des mesures de rétorsion qui auraient pour effet de réduire les exportations et les possibilités de création d'emplois.

3. La complexité et la variabilité des contrôles à l'importation tendent à jeter les importateurs dans la perplexité, à semer l'incertitude et à donner parfois lieu à des incohérences dans l'application de la politique commerciale.

4. Il y aurait lieu d'évaluer dans quelle mesure les objectifs des programmes d'importation et d'exportation sont atteints.

5. Le programme de contrôle des exportations et des importations doit être examiné dans le livre vert sur les échanges commerciaux qui sera publié prochainement.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Entreprendre une révision complète des contrôles à l'importation et à l'exportation; cette révision devrait tenir pleinement compte des intérêts globaux du Canada au niveau du commerce international ainsi que de la phase d'adaptation dans laquelle se trouve actuellement le secteur manufacturier, et elle devrait être fondée sur une base économique solide et sur les intérêts des consommateurs.

2. La révision proposée devrait avoir pour but de simplifier les procédures, de clarifier les règlements et d'éliminer les facteurs d'incompatibilité entre les programmes pour en arriver éventuellement à une élimination graduelle des mesures protectionnistes lorsque les circonstances le permettent.

DOCUMENT DE TRAVAIL

PROGRAMME DE CONTRÔLE DES EXPORTATIONS ET DES IMPORTATIONS

De l'avis du Groupe d'étude, l'examen proposé des contrôles à l'importation et à l'exportation devrait être centré sur les questions suivantes :

- Les principes de la justice et de l'équité ainsi que les lois du marché sont-ils entièrement respectés dans l'attribution de quotas d'importation?

- Les privilèges spéciaux (rentes économiques) acquis par des importateurs de longue date à la suite du maintien des quotas d'importation empêchent-ils l'entrée de nouveaux venus dans le commerce des importations et confèrent-ils un caractère rigide à ce secteur?

- Jusqu'à quel point les mesures de restrictions volontaires permettent-elles de protéger les intérêts des fabricants canadiens?

- Les programmes actuels de restrictions à l'importation sont-ils assez souples pour s'adapter aux changements rapides de l'activité manufacturière des nations qui n'ont pas jusqu'ici fait l'objet de restrictions?

- La pratique qui consiste à faire émettre des licences d'importation supplémentaires par la Direction générale des relations commerciales spéciales pour des produits agricoles particuliers est-elle incompatible avec les programmes nationaux de gestion des approvisionnements ou appuie-t-elle ces programmes?

- Les intérêts des consommateurs sont-ils adéquatement protégés par les contrôles frappant certaines importations de viande, de volaille, de chaussures et de vêtements?

- Les mesures de contrôle des importations se sont-elles avérées des moyens efficaces pour réaliser la restructuration des industries de la chaussure, du vêtement et des textiles?

- Comment les incertitudes, attribuables aux contrôles à l'importation, qui sont inhérentes aux stratégies d'achat du secteur du détail peuvent-elles être apaisées?

- Les peines prévues en cas de non-respect des contrôles à l'importation sont-elles adéquates comme outils de dissuasion?

- La relation entre la Loi sur les licences d'exportation et d'importation et la réalisation des objectifs de la politique étrangère doit-elle être clarifiée davantage?

- Les objectifs des contrôles à l'exportation devraient-ils faire l'objet d'un examen périodique?

- Dans quelle mesure le commerce à l'exportation à destination de nations visées par des restrictions, notamment Taiwan et Israël, est-il acheminé par des ports américains et accompagné de documents américains?

- Quel degré de protectionnisme le Canada pratique-t-il dans ses politiques commerciales comparativement à d'autres nations occidentales?

- Quelle a été l'incidence globale des politiques de restrictions à l'importation en termes de stabilité du marché national, de perte de possibilités d'exportation et de représailles de la part de partenaires commerciaux?

Les programmes qui entravent l'activité commerciale libre comportent certaines contradictions inhérentes. Ainsi, tandis que les contrôles à l'importation peuvent conférer des avantages tangibles au secteur manufacturier en maintenant la production et l'emploi, les consommateurs peuvent devoir payer des prix de détail plus élevés qui se répercutent par la suite sur d'autres secteurs. Par ailleurs, les contrôles à l'exportation peuvent limiter les occasions de ventes qui s'offrent aux fabricants canadiens et réduire, par le fait même, les possibilités d'emploi, tout en répondant à des préoccupations plus vastes de sécurité nationale ou à des préoccupations bilatérales. L'atteinte d'un équilibre optimal entre ces divers objectifs dépendra des priorités actuelles du gouvernement. La structure actuelle des contrôles n'est pas en accord avec les priorités assignées au Groupe d'étude. C'est pourquoi on a proposé un examen exhaustif de la politique de réglementation des importations et des exportations.

Objectif

Protéger les producteurs canadiens contre les préjudices pouvant résulter des importations massives de marchandises sous-évaluées ou subventionnées.

Documents habilitants

Loi antidumping et lois modifiant la Loi antidumping
Loi sur les mesures spéciales d'importation

Description

Le Tribunal est une cour d'archives qui tient des enquêtes et des audiences visant à déterminer si l'importation de marchandises cause un préjudice sensible ou grave à l'industrie canadienne.

Le Tribunal est constitué de cinq membres et d'un secrétaire, nommés par le gouverneur en conseil et secondés par un personnel de soutien. Il tient des audiences, effectue des analyses statistiques et financières, fait des recherches internes, se tient en contact avec les fabricants canadiens, les importateurs, les associations et les fonctionnaires gouvernementaux, et procède à l'inspection d'installations de production.

Lorsque le Tribunal conclut à l'existence d'un préjudice, des droits antidumping sont prélevés par Revenu Canada. Ces droits représentent la différence entre le prix à l'exportation et la valeur normale dans le pays d'origine.

Un processus interne de contrôle et d'examen des conclusions rendues permet de déterminer dans quelle mesure de nouvelles conditions de production et de commercialisation pourraient justifier la modification, la prorogation ou l'annulation de ces conclusions.

Le Tribunal et les dispositions législatives habilitantes se veulent conformes aux critères et aux procédures énoncés dans le Code antidumping du GATT.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	31	31	31	41	40	40
Dépenses de fonct.	1,410	1,416	1,624	2,464	2,381	2,381
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

À l'exception d'un organisme parallèle qui perçoit le Tribunal comme une entrave inacceptable au commerce, le secteur privé reconnaît l'utilité de la protection accordée par le Tribunal, tout en formulant certaines réserves :

1. Le respect du caractère confidentiel des renseignements fournis au Tribunal est laissé à la discrétion de celui-ci.

2. L'objectivité du Tribunal est mieux assurée lorsqu'il mène ses propres recherches et qu'il se charge de recueillir l'information dont il a besoin que s'il se fie aux renseignements fournis par les ministères.

3. Les opinions sont partagées quant à l'opportunité d'une fusion avec la Commission du textile et du vêtement. Les partisans du protectionnisme favorisent le maintien d'une Commission du textile et du vêtement distincte.

4. Les intéressés craignent généralement que les membres du Tribunal ne favorisent les intérêts de certaines parties. À cet égard, il a été proposé que des représentants de l'industrie siègent au Tribunal et que le mandat des membres, remplacés par roulement, soit fixe.

5. Un accroissement des pouvoirs et de l'autonomie du Tribunal, conformément à ce qui se fait aux États-Unis, contribuerait à rehausser sa crédibilité.

Le secteur public a manifesté une certaine inquiétude au sujet du délai de 120 jours qui s'écoule généralement entre le moment où un appel est interjeté et celui où la décision est rendue. Malgré l'absence de chevauchement ou de doublement de compétences, la participation des commissions de services publics, des sociétés d'État provinciales ou des ministères provinciaux aux audiences du Tribunal risque toujours de tendre les relations fédérales-provinciales.

Observations

1. Il semblerait y avoir de bonnes raisons de maintenir une procédure d'appel en cas de préjudice qui soit analogue à celle qui existe aux États-Unis.

2. A titre d'organisme chargé de faire des enquêtes et de rendre des décisions, les fonctions du Tribunal en matière de réglementation sont très restreintes.

3. On a toujours envisagé une fusion du Tribunal canadien des importations et de la Commission du textile et du vêtement. Toutefois, malgré la nature analogue de certaines de leurs activités, la Commission jouit d'un plus grand pouvoir discrétionnaire et fixe des quotas, tandis que le Tribunal étudie les cas que lui soumet le Ministre.

4. Il serait possible de faire siéger des représentants de l'industrie au Tribunal, mais il faudrait veiller à éviter tout risque de conflit d'intérêts relativement à l'audition de certaines affaires.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Mettre fin aux conjectures actuelles par la fusion du Tribunal canadien des importations et de la Commission du textile et du vêtement.

2. Simplifier les procédures du Tribunal et réduire les délais, en imposant une limite de 20 jours à Revenu Canada pour les deux premières étapes du processus d'étude et une limite de 60 jours au Tribunal pour rendre une décision.

3. Examiner les moyens d'accroître l'autonomie du Tribunal en s'inspirant du fonctionnement de son homologue américain.

4. Examiner plus à fond la possibilité d'un Tribunal ayant un mandat fixe avec remplacement par roulement de ses membres et représentation de l'industrie.

Objectif

Fournir au ministre de l'Expansion industrielle régionale des conseils qui constituent le fondement des décisions prises par le gouvernement pour restreindre les importations de textiles et de vêtements conformément aux dispositions du GATT et de l'Arrangement multifibres et à l'appui de la politique nationale du textile.

Document habilitant

Loi sur la Commission du textile et du vêtement

Description

La Commission a pour mandat de déterminer, à la demande de l'industrie, si des importations particulières causent ou menacent de causer un préjudice grave à la production et à l'emploi au Canada. Lorsqu'elle procède à une telle évaluation, la Commission est également tenue d'établir que les fabricants prennent les mesures appropriées pour accroître leur compétitivité.

Les recommandations de la Commission sont généralement transmises par le ministre au Comité du Cabinet et les décisions auxquelles elles donnent lieu déclenchent le processus de négociation ou d'imposition de mesures de protection spéciales pour limiter les importations par la Direction générale des relations commerciales spéciales du ministère des Affaires extérieures.

La Commission entreprend des enquêtes et des études spéciales et fixe en permanence l'examen des mesures de protection qui sont en vigueur.

Des audiences officieuses et non judiciaires ont lieu à des centres de l'industrie du vêtement et du textile et les fabricants, importateurs, détaillants et syndicats participent au processus d'enquête.

La Commission est essentiellement un organisme de consultation, mais elle représente néanmoins une première étape du mécanisme de réglementation.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		17	17	17		
Dépenses de fonct.		1,118	1,200	1,305		
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes		-	-	-		
Subsides		-	-	-		
Immobilisations		-	-	-		

Problèmes

Les fabricants appuient en général le système de contingentement des importations et considèrent la Commission comme un organisme efficace et respecté. Ils la perçoivent aussi comme un organisme compétent et impartial qui entretien d'étroites relations avec l'industrie.

Par contre, les importateurs ont une opinion défavorable de la Commission, tant du point de vue de sa raison d'être que de son activité.

Quant aux détaillants, ils ont laissé entendre que la Commission n'avait pas rempli convenablement son mandat. Ils estiment qu'elle se contente essentiellement de réagir. Selon eux, les mesures spéciales de protection devraient toutes être assorties d'une disposition de réexamen. Ils prétendent que la Commission n'a pas exercé un contrôle approprié de la restructuration de l'industrie et qu'elle aurait dû agir comme catalyseur de changement en attachant davantage d'importance aux nouvelles relations symbiotiques entre fabricants et détaillants. À leur avis, l'industrie du textile et du vêtement se compose de trois éléments, à savoir le secteur concurrentiel, le section non concurrentiel et un secteur marginal qui pourrait bénéficier d'une protection à court terme. Les détaillants estiment que, dans ses rapports, la Commission adopte un ton défensif, prône le maintien des mesures protectionnistes et ne présente guère d'intérêt pratique.

La Commission affirme qu'elle a préservé un degré élevé d'indépendance, d'impartialité et de crédibilité et qu'elle a joué un rôle déterminant dans la restructuration de l'industrie et la conservation des emplois.

La Direction générale des relations commerciales spéciales du ministère des Affaires extérieures s'est dite préoccupée par la façon dont la Commission s'était acquittée de son mandat qui consistait à assurer la restructuration de l'industrie. Elle estime que la Commission risque de se laisser accaparer par l'industrie qu'elle sert. On s'est demandé si la Commission devrait conserver sa liberté d'action ou si des mesures devraient être prises uniquement à la demande d'un ministre. Cette liberté d'action pourrait justifier une fusion avec le Tribunal canadien des importations qui, en vertu des dispositions de la Loi sur les mesures spéciales d'importation, peut déterminer s'il y a "menace de préjudice" et surveiller la situation. La Direction générale a laissé entendre que le raisonnement douteux qui caractérise certains rapports diffusés par la Commission dans le grand public risquait de nuire aux négociations internationales sur le commerce.

En général, les gouvernements provinciaux appuient la Commission pour ce qui est de la protection qu'elle fournit. Toutefois, les différentes façons qu'ont les provinces d'aborder la question du salaire minimum contribue à la restructuration de l'industrie. Le transfert du Québec au Nouveau-Brunswick de certains éléments de l'industrie du vêtement en est un exemple manifeste.

Observations

1. Le programme est un des éléments du contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur le commerce d'importation et il devrait être étudié en consultation avec le Tribunal canadien des importations, la Direction générale des relations commerciales spéciales et la Commission du tarif. La poursuite des activités de la Commission est inextricablement liée aux politiques protectionnistes en matière de commerce.

2. Il y a peu de données qui prouvent que le taux de restructuration des industries du vêtement et du textile au Canada a dépassé celui d'autres pays qui ne disposent pas de mécanismes équivalents de protection particulière.

3. Continuer à accorder un traitement spécial à un secteur manufacturier peut retarder plutôt que favoriser la restructuration de l'industrie.

4. La fusion avec le Tribunal canadien des importations, tout en ayant peu de répercussions sur l'affectation des ressources, pourrait permettre au gouvernement d'émettre des directives plus précises relativement aux enquêtes sur des plaintes.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Il devrait y avoir fusion de la Commission avec le Tribunal canadien des importations.

2. La politique future du gouvernement devrait fournir des lignes directrices précises au TCI et au ministère de l'Expansion industrielle régionale concernant la restructuration de l'industrie.

3. En ce qui concerne la politique du gouvernement, le protectionnisme devrait être une mesure à court terme seulement. Aucune protection continue ne devrait être accordée à des activités manufacturières non compétitives.

Objectif

Examiner tous les appels inscrits auprès de la Commission, par suite de décisions rendues par le ministère du Revenu national, Douanes et Accise, et se prononcer sur tous ceux qui ne sont pas retirés. Enquêter sur les questions relatives aux tarifs et au commerce soumises par le ministre des Finances.

Documents habilitants

Loi sur la Commission du tarif (1931)
Loi sur les douanes
Loi sur la taxe d'accise
Loi sur les mesures spéciales d'importation
Loi sur l'administration de l'énergie

Description

À titre de tribunal d'appel, des comités composés de trois membres de la Commission tiennent des audiences publiques à divers endroits au Canada et se prononcent sur des appels, suite à des décisions du ministère du Revenu national, Douanes et Accise, pour ce qui concerne l'imposition de droits de douane, de taxes d'accise et d'autres frais comme la taxe de vente fédérale. La Commission peut également se prononcer sur les droits exigibles sur le pétrole et les produits du pétrole ou sur l'exportation de pétrole en vertu de la Loi sur l'administration du pétrole.

Les déclarations de la Commission du tarif sont finales et concluantes et ne peuvent faire l'objet d'un pourvoi que devant la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada. Les déclarations de la Commission ont des répercussions sur les droits, les taxes et les autres frais exigibles et ont donc un impact économique. Les règles de la Commission sont souples afin de faciliter les démarches aux appelants.

La Commission mène des enquêtes, à la demande du ministre des Finances et, sur l'ordre du gouverneur en conseil, elle peut faire enquête concernant toute question ou toute affaire ayant trait au commerce au Canada.

Une étude récente (1985) menée par le président a indiqué qu'on reconnaissait un niveau élevé de justice et d'équité aux décisions de la Commission.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.		38	40	40		
Dépenses de fonct.		2,095	2,336	2,685		
- Traitements						
- F & E						
- Autres dép.						
Recettes	-	-	-	-	-	-
Subsides	-	-	-	-	-	-
Immobilisations		16	13	13		

Problèmes

Le secteur privé perçoit la Commission comme un organisme qui exerce un rôle très important en matière de réglementation, compte tenu du fait qu'elle agit à titre de conseiller de la Division des tarifs du ministère des Finances en plus d'assumer ses responsabilités fondamentales.

Le programme ne fait pas l'objet d'une remise en question de principe bien que les représentants du secteur privé aient formulé les préoccupations générales suivantes :

1. Le calendrier du processus d'appel entraîne des retards.

2. Les audiences ne tiennent pas toujours compte des considérations régionales.

3. On se demande si la Commission entendra les appels concernant les services, étant donné que les échanges dans ce secteur vont en augmentant.

4. À la longue, la Commission peut devenir trop puissante et se montrer moins sensible aux intérêts des organismes ou des commettants qu'elle est censée servir.

5. On estime que la nomination de représentants du monde de l'industrie, pour des périodes déterminées et selon un système de rotation, serait une mesure utile.

6. Un organisme du secteur privé a souhaité que les activités de recherche et de collecte de l'information de la Commission soient faites de façon interne plutôt que de se fier à d'autres ministères du gouvernement qui peuvent avoir des vues biaisées.

Le ministère responsable du programme a fait remarquer que toute tentative visant à raccourcir les délais inhérents au processus devrait être le fait du ministère du Revenu national qui pourrait réduire les trois étapes qui engagent la procédure d'appel. Il estime que le programme ne présente aucun problème important. Des discussions récentes ont porté principalement sur la combinaison des responsabilités des trois tribunaux participant aux enquêtes et à la prise de décisions, à savoir la Commission du Tarif, le Tribunal canadien des importations et la Commission du textile et du vêtement. Les économies à réaliser au chapitre des coûts semblent toutefois minimes.

Observations

1. La Commission fera vraisemblablement l'objet de changements au cours de la prochaine décennie, à mesure que le système harmonisé de la nomenclature douanière sera mis en oeuvre et que les échanges de services à l'échelle internationale prendront de l'importance.

2. Il existe peu de problèmes et l'on ne prévoit pas l'émergence de questions graves dans un avenir prochain.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

1. Laisser à la Commission son rôle d'organisme de réglementation.

2. Examiner les coûts et les avantages qui résulteraient de la fusion de la Commission du tarif avec le Tribunal canadien des importations, avec la Commission du textile et du vêtement, ou encore avec ces deux organismes.

3. Examiner les procédures de Revenu Canada dans le but de réduire les retards qui entravent la procédure globale d'appel.

BUREAU DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION CT 6

Objectif

Améliorer l'administration publique grâce à la réforme du processus de réglementation et alléger le fardeau de la réglementation qui pèse sur l'économie canadienne en augmentant l'efficacité et l'efficience de la réglementation gouvernementale. Le programme de réforme de la réglementation du gouvernement canadien poursuit des fins d'équité, d'économie, d'efficacité et de croissance, et cherche à améliorer les relations entre le secteur privé et le gouvernement.

Document habilitant

Prérogative.

Description

Le Bureau de la réforme de la réglementation a été mis sur pied comme groupe de travail en octobre 1979 et, en 1980, le président du Conseil du Trésor s'est vu assigner la responsabilité de coordonner la réforme de la réglementation du gouvernement fédéral. Les fonctions du Bureau sont de préconiser les mesures à prendre pour la réforme de la réglementation et de la coordonner, de concert avec les organismes centraux, les ministères investis d'un pouvoir de réglementation et les organismes de réglementation; d'offrir des conseils sur les principes de la réglementation au président du Conseil du Trésor et aux ministères et organismes investis d'un pouvoir de réglementation; d'analyser les propositions concernant la déréglementation et la réforme du processus de réglementation. Le programme doit être révisé à la fin de 1985-1986.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	5	7	10	10		
Dépenses de fonct.						
- Traitements	189	277	408	520		
- F & E	155	210	187	157		
- Autres dép.						
Recettes						
Subsides						
Immobilisations						

Problèmes

La majorité des répondants du secteur privé n'ont pas fait de commentaires concernant le Bureau de la réforme de la réglementation (BRR) sur les questionnaires du programme. Deux répondants, cependant, ont indiqué qu'un problème important existait en ce qui a trait à l'utilité et à la pertinence du programme.

Le Bureau est chargé d'administrer le programme sur l'état des projets de réglementation qui a reçu un appui considérable de la part du secteur privé et des ministères.

Aucune province ne conteste l'idée du programme en soi. En fait, le bureau fut établi principalement pour assurer la liaison avec les bureaux provinciaux et territoriaux de réforme de la réglementation et de veiller à ce que la réforme se fasse de façon coordonnée par tout le pays.

Observations

À titre d'instrument de la politique régissant la réforme de la réglementation, le rôle et l'utilité du BRR dépendent entièrement de la nature de la politique gouvernementale et du plan de travail du gouvernement dans ce domaine. Pendant plusieurs années, le Bureau n'a pu ni s'appuyer sur une politique centrale ni suivre une orientation soutenue; par conséquent, la contribution du BRR a été limitée. Vu qu'il n'y a toujours pas de politique de réforme exigeant une coordination centrale, les fonctionnaires du BRR seraient prêts à recommander l'abandon du programme.

Les besoins institutionnels futurs du gouvernement en matière de réforme et de gestion de la réglementation découleront sans doute de la politique qu'il adoptera par suite des travaux du Groupe de travail ministériel.

Dans la mesure où la coordination constituera l'un des points d'appui de toute nouvelle politique de réglementation, les diverses activités qui se chevauchent (par exemple, la fonction EISE du projet de décriminalisation du ministère de la Justice, etc.) devront être harmonisées, sinon regroupées.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Mettre fin au programme.

2. Garder le présent Bureau comme source de conseils et d'expertise pour les modifications innovatrices à apporter en matière de réglementation et de systèmes, et comme source de soutien opérationnel pour le ministre chargé de la réforme de la réglementation.

3. Reconfirmer le Bureau dans son rôle, ou en créer un nouveau qui aurait le pouvoir de coordonner une stratégie de réglementation exhaustive et clairement définie.

4. Intégrer le rôle et les activités du BRR dans une sous-section actuelle du Conseil du Trésor ou ailleurs au gouvernement.

NOTA : Section traitant des conflits d'intérêts
Étant donné que le Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation se compose de plusieurs membres du BRR, les membres du Groupe qui proviennent du secteur privé ont été priés de présenter ci-après leurs propres opinions sur l'avenir du BRR.

Observations du secteur privé

Dans le cas des programmes à l'égard desquels les fonctionnaires faisant partie du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation risquaient d'être perçus comme étant en conflit d'intérêts, le Groupe a adopté comme politique de ne demander les commentaires que des membres qui représentaient le secteur privé.

Voici les observations qu'ils ont formulées au sujet du Bureau de la réforme de la réglementation et du Groupe consultatif technique.

> "Les six membres du Groupe d'étude qui représentent le secteur privé, notamment les consommateurs, les syndicats, les petites et grandes entreprises, formulent les observations suivantes :

Bureau de la réforme de la réglementation

- Supprimer le BRR sous sa forme actuelle. Bien qu'il ait donné un excellent rendement au chapitre de la coordination et du soutien du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes de réglementation, il n'a pas atteint la plupart des objectifs qu'avait approuvés le Cabinet en novembre 1980. Il n'a pas non plus obtenu l'appui politique nécessaire à la réalisation de ces objectifs.

- Créer et mettre en place un ministère de la Réglementation dont les caractéristiques seraient les suivantes :

  - Son rôle se fonderait sur un énoncé clair de la politique fédérale en matière de réglementation.

  - Il relèverait, par l'entremise d'un ministre de la Réglementation, du bureau du vice-premier ministre.

  - Le ministre de la Réglementation ne devrait pas être en même temps le président du Conseil du Trésor.

  - Tous les programmes fédéraux de réglementation seraient soumis à un examen tous les cinq ans; les ministres choisiraient chaque année dix programmes importants qui feraient l'objet d'un examen.

  - Le nouveau ministère aurait un mandat clair pour harmoniser les objectifs des programmes suivants :

    Groupe consultatif technique (Examen des incidences socio-économiques)
    Évaluation des programmes de réglementation (BCG)
    Bureau du Conseil privé (Justice)

Réforme du droit administratif
Projet sur la décriminalisation et le renforcement du respect des lois fédérales

- Il devrait présenter au Parlement, chaque année, le rapport de son activité et des résultats obtenus.

Groupe consultatif technique (Examen des incidences socio-économiques)

- Envisager sérieusement de faire faire l'examen des incidences socio-économiques par le secteur privé, par voie de soumissions publiques. Celles-ci seraient évaluées en fonction de la compétence technique des soumissionnaires, aussi bien qu'en fonction du coût.

- Accroître le champ d'action du Groupe consultatif technique qui, à l'heure actuelle, se limite à des questions de santé et de sécurité; il se contente de répondre aux demandes formulées à leur gré par les ministères."

GROUPE CONSULTATIF TECHNIQUE CT 901

Objectif

Encourager la tenue d'un examen complet et systématique des incidences socio-économiques de tout nouveau règlement sur la santé, la sécurité et l'équité; assurer l'uniformité des méthodes et des hypothèses utilisées pour cet examen; offrir au public de meilleures chances de participer au processus de réglementation.

Documents habilitants

Loi sur l'administration financière, délibération 766982 du Conseil du Trésor (établissement de la politique, 1978), délibération 782699 du Conseil du Trésor (document habilitant actuellement en vigueur, politique révisée en 1982).

Description

La politique de l'examen des incidences socio-économiques (EISE) a été mise en oeuvre par le gouvernement fédéral en août 1978, car on se préoccupait de plus en plus de l'effet inflationniste des règlements de l'État et de leurs répercussions sur le rendement. Elle exige des ministères et des organismes qu'ils consultent les parties en cause lorsqu'ils envisagent d'établir de nouveaux règlements sur la santé, la sécurité et l'équité, et qu'ils réalisent et rendent publique une analyse des répercussions que peut avoir tout nouveau règlement d'importance en matière de santé, de sécurité et d'équité (ainsi que les solutions de rechange possibles) avant que ceux-ci ne deviennent loi.

En ce qui a trait à la couverture systématique et à l'uniformité, tous les règlements proposés sont soumis à une présélection pour en déterminer le coût et l'admissibilité à l'examen. En général, tout règlement dont le coût social direct et indirect de mise en oeuvre dépasse 10 millions de dollars, ou une variation de ce montant de base, est soumis à un examen des incidences socio-économiques. Selon cette politique, les ministères et organismes participants doivent présenter, à la section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice, les documents relatifs à cette analyse lorsque les règlements sont soumis à l'examen juridique. Ces documents sont ensuite transmis au Groupe consultatif technique.

Le Groupe consultatif technique chargé de l'évaluation des incidences, rattaché au Secrétariat du Conseil du Trésor, joue un rôle actif auprès des ministères et des organismes; il les aide de diverses façons et, en particulier, les incite à adopter des techniques cohérentes

et acceptables pour l'examen des incidences socio-économiques. Cette politique s'applique actuellement aux ministères et organismes suivants : Agriculture, Consommation et Corporations, Énergie, Mines et Ressources, Environnement, Pêches et Océans, Santé et Bien-être social, Affaires indiennes et du Nord canadien, Travail, Transports, Commission de contrôle de l'énergie atomique, Commission des transports du Canada, SCHL et Office national de l'énergie.

Ressources

(milliers $)	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	4	4	4	4	4	4
Dépenses de fonct.						
- Traitements	185	195	195	195	195	195
- F & E*						
- Autres dép.						
Recettes	s.o.					
Subsides	s.o.					
Immobilisations	s.o.					

* Le Groupe consultatif technique ne présente pas de rapports distincts; nous ne disposons donc pas des montants relatifs au F & E, qui, du reste, sont négligeables.

Problèmes

La majorité des interlocuteurs du secteur privé n'ont pas évalué le Groupe consultatif technique sur le questionnaire du programme. Les commentaires du secteur privé sur la qualité des méthodes utilisées pour les huit examens produits jusqu'ici ont été partagés, bien que généralement critiques. Un certain nombre des parties touchées par ces règlements ont réclamé la révision ou même la préparation de l'examen des incidences socio-économiques par une tierce partie.

Les ministères et organismes fédéraux considèrent que l'exigence de l'examen des incidences socio-économiques constitue une contribution utile, bénéfique et efficiente à la réglementation. Plusieurs ministères ont indiqué que la politique fait en sorte que ceux qui proposent des mesures réglementaires en ont considéré les effets socio-économiques. La majorité ont toutefois indiqué que ces examens ne les avaient pas amenés à modifier les dispositions des règlements proposés. La moitié des ministères et organismes considèrent que l'examen des incidences socio-économiques devraient être étendus à tous les règlements fédéraux pouvant avoir des effets importants sur le secteur privé.

Observations

1. À titre d'instrument de la politique de l'EISE, l'avenir du Groupe consultatif technique dépend du sort qui est réservé à cette politique.

2. Depuis l'entrée en vigueur de la politique en août 1978, huit examens des incidences socio-économiques ont été réalisés.

3. Lorsqu'il s'agit de modifier la réglementation, surtout si l'on veut considérer les diverses options possibles, l'examen des incidences doit se faire avant, et non une fois que les parties intéressées ont consacré beaucoup de temps et d'efforts pour préparer les projets de règlement.

4. Compte tenu du grand nombre de règlements qui ont été produits en matière de santé, de sécurité et d'équité, il semble que les critères d'inclusion dans la politique de l'examen des incidences socio-économiques soient trop limitatifs, car seulement huit examens ont été réalisés en sept ans.

5. Il n'y a aucune fonction de vérification pour déterminer si les ministères et organismes participants donnent une information exacte dans les documents de sélection qui permettent de déterminer si un examen des incidences socio-économiques est nécessaire pour un règlement particulier, ce qui permet amplement aux ministères de passer outre aux inconvénients de la politique.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage ce qui suit :

À propos de l'EISE

1. Maintenir le seuil actuel de 10 millions mais appliquer la politique à l'ensemble des programmes de réglementation, y compris, par exemple, la fixation des taux économiques, l'immigration, la politique culturelle, les conditions d'accès aux marchés;

2. Les ministères et les organismes devraient justifier les renseignements contenus dans les documents de sélection et le ministre responsable de la réglementation devrait disposer du pouvoir d'exiger un EISE en cas de doute raisonnable.

À propos du Groupe consultatif technique

1. Le Groupe devrait conserver son rôle mais être rattaché à un office central qui serait responsable des questions de réglementation.

EXAMEN DU SYSTÈME FÉDÉRAL DE RÉGLEMENTATION

Introduction

Le mandat du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation lui demandait d'examiner le système fédéral de réglementation et, dans son rapport au Groupe de travail ministériel, de lui faire des observations et de lui donner des conseils au sujet de l'efficacité, de l'opportunité et de l'utilité

a) du système dans son ensemble, en mettant tout spécialement l'accent sur les procédures d'évaluation préalable, d'approbation et d'examen en matière de réglementation;

b) des pratiques de coordination et de consultation avec le secteur privé;

c) des mécanismes de consultation et de coordination intergouvernementales et interministérielles;

d) des mesures assurant le respect et l'exécution de la réglementation actuelle et son application uniforme.

Le Groupe d'étude n'avait pas à se pencher sur les problèmes concernant les relations entre le gouvernement et les organismes fédéraux de réglementation (sauf pour dépister les cas problèmes) parce que ces questions doivent faire l'objet d'une étude distincte.

Dans l'ensemble, le Groupe d'étude a décelé des faiblesses importantes dans chacun des quatre aspects du système qu'il était chargé d'examiner.

Portrait du système fédéral de réglementation - Une complexité insoupçonnée

Le système fédéral de réglementation comprend beaucoup plus que les moyens employés pour élaborer et approuver des "règlements". Ce système englobe toutes les activités fédérales (1) d'élaboration et d'approbation, (2) de mise en oeuvre, (3) de règlement des litiges et (4) d'évaluation des interventions réglementaires fédérales.

Tel qu'on l'explique ailleurs dans ce rapport, un règlement est, dans son acception générique, un ensemble de règles imposées à des individus sous peine de sanctions gouvernementales dans le but de contrôler leur comportement ou de les amener à le modifier. Ces règles peuvent être énoncées dans des lois, dans la législation subordonnée

(règlements), dans des textes administratifs, des décrets, des directives, des lignes directrices, des guides et, implicitement, dans des décisions administratives et quasi judiciaires. Tous ces moyens sont utilisés pour différents aspects du système fédéral de réglementation.

Le contenu, l'interprétation et la mise en application de ces règles sont déterminés par les politiques de réglementation élaborées et approuvées par divers participants comme les fonctionnaires, la police, les organismes indépendants, les ministres et le Cabinet, qui tous ont à jouer un rôle qui leur est propre dans le système fédéral de réglementation.

Les mesures de réglementation, comme les autres formes de loi, établissent des droits et des obligations pour les particuliers. Les processus décisionnels visant à assurer le respect de ces droits et obligations, qui relèvent de tribunaux indépendants (dont les organismes de réglementation) et des tribunaux judiciaires, font également partie du système de réglementation.

Enfin, les mécanismes d'évaluation des règlements existants -- pour déterminer s'ils sont encore nécessaires ou doivent être modifiés -- font partie du système ou devraient en faire partie.

Le chapitre précédent du rapport porte sur certains programmes fédéraux de réglementation que le Groupe d'étude a qualifiés de "problématiques". Parfois, les problèmes soulevés concernent non pas le fond d'une activité de réglementation (c'est-à-dire le contenu des règlements), mais le mécanisme par lequel les règlements sont élaborés et appliqués par les autorités fédérales. En ce sens, il existe un lien important entre les programmes et le système dans son ensemble. Toutefois, il est clair qu'un grand nombre d'imperfections dans les mécanismes établis pour les programmes actuels auraient pu être évitées s'il y avait eu une base plus solide, c'est-à-dire un meilleur système d'élaboration des politiques de réglementation.

Sommaire des problèmes majeurs

Les problèmes de réglementation abordés dans cette partie ont un caractère global et sont très répandus. La plupart ne sont pas nouveaux. Ils ont été relevés il y a bien des années et ont fait l'objet de recommandations de la part de bien des organismes, comme le Conseil économique du Canada, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation, la Commission de réforme du droit du Canada, le Projet sur l'observance des lois fédérales, le Groupe de travail du Bureau du Conseil privé sur la réforme des organismes de réglementation, le Projet de réforme du droit administratif du ministère de la Justice et le Bureau de la réforme de la réglementation.

Après avoir examiné les diverses études qui ont été faites, écouté les opinions des spécialistes et étudié les réponses inscrites dans ses questionnaires, le Groupe d'étude a conclu qu'au fil des années, certaines améliorations avaient effectivement été apportées aux mécanismes fédéraux de réglementation. Cependant, dans l'ensemble, peu d'efforts ont été consacrés à la réforme et les réalisations concrètes sont encore plus limitées. Le "système" n'est ni efficace ni adéquat.

Les principaux problèmes peuvent être définis assez clairement :

(1) Il n'existe pas vraiment de "système" fédéral de réglementation proprement dit. Au cours de son examen de l'ensemble de l'appareil gouvernemental, le Groupe d'étude a découvert un mélange assez flou, incontrôlé, très variable et tout à fait confus de dispositions législatives, de lignes directrices et de pratiques administratives improvisées.

(2) Le gouvernement ne dispose actuellement d'aucun mécanisme efficace pour planifier ou contrôler, de manière globale, l'intervention réglementaire du gouvernement fédéral dans le secteur privé.

(3) Il existe une multitude de procédures pour l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre des règlements. La combinaison de politiques et de procédures sans cohérence d'un ministère à l'autre et d'un organisme à l'autre peut gravement entraver l'efficacité et l'équité de la réglementation fédérale. Cet état de choses nuit à l'ensemble de l'appareil gouvernemental parce qu'il suscite l'hostilité du secteur privé et jette le doute sur la légitimité de la réglementation comme moyen d'atteindre les objectifs sociaux et économiques du gouvernement.

(4) L'examen des incidences socio-économiques (EISE) est inadéquat, des ressources insuffisantes y sont consacrées et il semble que personne n'en tienne compte.

(5) Une des parties du système qui est bien organisée - le processus d'évaluation en vertu de la Loi sur les textes réglementaires - cause des retards et d'importants goulots d'étranglement dans le système de réglementation parce que des ressources insuffisantes ou inappropriées y sont consacrées et que la direction est parfois débordée.

(6) Le gouvernement n'a pas de mécanisme efficace qui lui permette d'évaluer systématiquement les programmes actuels de réglementation et de décider s'il faut les maintenir, les abolir ou les modifier. Le grand nombre de "programmes

problématiques" énumérés par le Groupe d'étude dans la section B révèle les déficiences des programmes actuels.

(7) Les activités actuelles qui ont été entreprises à l'intérieur du gouvernement pour améliorer quelques aspects du système fédéral de réglementation sont fragmentées et insuffisamment coordonnées et, dans une certaine mesure, elles font double emploi.

(8) Il n'y a rien de surprenant dans ces conclusions, puisqu'il n'y a jamais eu de politique gouvernementale qui ait défini les principes de l'intervention réglementaire.

Étant donné la portée des activités de réglementation et leur importance, les problèmes décelés dans les mécanismes de réglementation doivent être pris au sérieux.

Description du système fédéral de réglementation

a) Les principaux participants

Outre les particuliers, les syndicats et les entreprises, les principaux participants gouvernementaux au système de réglementation sont le Parlement, le Cabinet, le premier ministre, les ministres, les ministères, les organismes de réglementation indépendants, les tribunaux, les organismes centraux et la police. Ils ont pour fonction, individuellement ou collectivement, d'élaborer, d'examiner et d'approuver les politiques et les prescriptions en matière de réglementation, de mettre en oeuvre les programmes de réglementation, de statuer selon les dispositions des règlements et d'évaluer les résultats des programmes de réglementation.

Les ministères, ou leurs fonctionnaires, exercent tout un éventail de fonctions rattachées au système de réglementation; ce sont eux, par exemple, qui formulent les politiques en matière de réglementation, qui proposent les règlements ou analysent les propositions, qui font les consultations, qui préparent les projets de loi, qui contribuent à l'activité législative du gouvernement au Parlement, qui informent le secteur privé des exigences de nature réglementaire, et l'y sensibilisent, qui se chargent des inspections, font enquête, poursuivent les contrevenants, qui rédigent les ordonnances et autres textes réglementaires et qui, au besoin, statuent. La plupart des programmes fédéraux de réglementation relèvent des ministères et les fonctionnaires ont avec le secteur privé des relations plus étroites que tous les autres participants au système mis ensemble.

Les organismes centraux (le Bureau du Conseil privé, le ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général) ont un rôle très important dans le système de réglementation. Ils contrôlent plusieurs volets du système, ou y participent. Le Bureau du Conseil privé fournit des services de secrétariat aux comités du Cabinet chargés d'examiner et d'approuver les énoncés de principe et les textes de loi relatifs à la réglementation; en outre, il les conseille en la matière. Il fournit également des services au premier ministre, qui a des responsabilités et des pouvoirs importants dans le contexte du système. Il en va de même du président du Conseil privé, qui dirige les délibérations du Comité spécial du Conseil. Le greffier du Conseil privé, en collaboration avec le sous-ministre de la Justice, est habilité par la loi à fournir des conseils en matière de législation subordonnée (voir ci-dessous).

Le ministère de la Justice doit, en vertu de la loi, se prononcer sur la légalité de toutes les activités du gouvernement. Il participe à l'élaboration des politiques de nature réglementaire, formule des projets de loi, interprète les dispositions réglementaires des lois, élabore des procédures de réglementation, fournit des conseils à ce sujet, donne son avis quant à leur application, intente des poursuites et d'autres formes de procès. Le sous-ministre de la Justice est chargé, en vertu de la loi, de se prononcer sur la légalité et l'à-propos de la législation subordonnée, fonction qui est assurée en son nom par la section du Bureau du Conseil privé au ministère. Le Projet sur l'observance des lois fédérales a pour objet l'application de la politique du gouvernement visant à limiter et à réduire le recours aux sanctions et procédures pénales dans toutes les lois fédérales de nature réglementaire. Dans le contexte du Projet, une série de propositions visant à la décriminalisation et à la réforme des moyens de mise à exécution des lois fédérales doivent être élaborées,puis soumises aux ministres. Le Projet de réforme du droit administratif a pour objet l'étude du droit et des pratiques visant les actes réglementaires, du droit de la Couronne, et des procédures et mécanismes d'appel d'ordre administratif en vue de formuler des propositions de réforme à soumettre aux ministres.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit des services au Comité du Cabinet chargé du Conseil du Trésor, qui a, en vertu de la loi, le pouvoir d'approuver toute proposition de nature réglementaire qui prévoit un accroissement des ressources du gouvernement. Il est également chargé d'étudier les présentations faites aux comités d'orientation du Cabinet (y

compris celles qui portent sur des questions de nature réglementaire) et d'en informer le président du Conseil du Trésor. Le Groupe consultatif technique rattaché au Secrétariat est chargé de décider si, en vertu de la politique du gouvernement, il y a lieu de tenir un examen des incidences socio-économiques (EISE), et de diffuser à l'avance les projets de règlement. Le Bureau de la réforme de la réglementation doit conseiller le ministre responsable de la coordination de la réforme de la réglementation, participer aux mesures de réforme et administrer le programme sur l'état des projets de réglementation du gouvernement, système en vertu duquel quinze ministères et organismes doivent publier des états semestriels qui renseignent le secteur privé sur les mesures de réglementation possibles. Le Bureau du contrôleur général a pour fonction d'étudier les présentations faites aux comités d'orientation du Cabinet et d'en informer le président du Conseil du Trésor. Il est également responsable de l'application de la politique d'évaluation des programmes du gouvernement en vertu de laquelle les sous-chefs de certains ministères et organismes définissent et appliquent des mesures en vue de l'évaluation périodique de leurs programmes (y compris ceux de nature réglementaire).

Les organismes de réglementation indépendants sont beaucoup plus que de simples tribunaux spécialisés. Ils doivent, selon leurs attributions, trancher des litiges, élaborer, rendre publique et appliquer la politique de la réglementation, conseiller le gouvernement en matière de réglementation, établir, rédiger et, après consultations, approuver la législation subordonnée, diffuser de l'information, faire des enquêtes et des inspections et veiller à mettre à exécution les prescriptions réglementaires. Ils ont aussi pour fonction d'établir des prix, de contrôler les entrées et les sorties des marchés réglementés, de vérifier la quantité et la qualité des biens et services réglementés.

Les ministres contrôlent les politiques de nature réglementaire et les projets de loi élaborés par leur ministère. Dans certains domaines, sous réserve des dispositions de la loi, les ministres peuvent avoir le pouvoir d'émettre des directives qui lient les organismes de réglementation indépendants ou d'opposer un veto à leurs décisions. Dans certains cas, la loi leur confère le pouvoir d'approuver la législation subordonnée. En vertu de certaines lois de nature réglementaire, le ministre responsable doit donner son consentement avant que les procédures de mise à exécution ne soient amorcées. Les lois fédérales de nature réglementaire confèrent également aux ministres toute une gamme de fonctions de décision.

Le Cabinet examine et approuve les politiques importantes de nature réglementaire ainsi que la teneur des projets de loi gouvernementaux qui doivent être déposés devant le Parlement. Dans certains domaines, sous réserve des dispositions de la loi, le Cabinet peut émettre des directives qui lient les organismes de réglementation indépendants. Dans la plupart des cas, la législation subordonnée doit être approuvée par le gouverneur en conseil, et cette fonction est habituellement exercée par le Comité spécial du Conseil. Certaines décisions des organismes de réglementation indépendants peuvent faire l'objet d'un appel devant le Cabinet; ce dernier peut aussi, de son propre chef, revoir certaines de ces décisions.

Le premier ministre a d'importantes responsabilités en matière de réglementaion et a toute la latitude voulue pour déterminer l'orientation des règlements fédéraux. Il contrôle "l'appareil gouvernemental", fonction qui comprend l'attribution des responsabilités ministérielles et toute autre mesure qui peut influer sur les rapports entre les ministres. Il a le pouvoir de nommer tous les hauts fonctionnaires du gouvernement, y compris ceux qui seront responsables des différents secteurs de la réglementation. C'est lui qui contrôle toutes les nominations au sein des organismes de réglementation indépendants qui sont de compétence fédérale. Il nomme le juge en chef de la Cour suprême du Canada. Dans une grande mesure, il détermine qui seront les décideurs en matière de réglementation au niveau fédéral.

La police fait enquête sur les infractions aux lois de nature réglementaire et veille à mettre ces lois à exécution.

Les tribunaux rendent des jugements. Ils statuent sur les infractions aux lois de nature réglementaire, sur les droits des particuliers en vertu de dispositions réglementaires et, dans les limites de leur pouvoir judiciaire, sur les procédures et les décisions des organismes de réglementation indépendants.

Le Parlement a pour fonction de veiller à ce que le gouvernement assume la responsabilité de ses mesures réglementaires. Il approuve les lois de nature réglementaire, délègue, par voie législative, le pouvoir d'adopter une législation subordonnée, étudie et approuve le budget des dépenses des ministères et organismes qui ont des fonctions de réglementation et, parfois, fait enquête sur des questions de nature réglementaire. Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires examine les règlements et fait part au Parlement de leur légalité et de leur à-propos.

b) Les principales activités du système fédéral de réglementation

On ne s'entend pas, à vrai dire, sur la composition du système fédéral de réglementation. À vrai dire, il n'y a pas vraiment qu'un système. Au mieux, il en existe un certain nombre. Par conséquent, pour les fins du présent rapport, le Groupe d'étude a divisé les divers mécanismes de réglementation en quatre grandes sphères d'activité.

(1) La première englobe l'élaboration des nouveaux règlements et les décisions qui en découlent. En réalité, nous sommes ici en présence d'au moins deux activités distinctes. La première concerne l'élaboration et l'approbation de politiques et de textes de loi fondamentaux en matière de réglementation. Ce secteur est le champ d'action des comités dits "d'orientation" du Cabinet et, dans de nombreux cas, du Parlement lui-même. La seconde comprend l'élaboration d'une législation subordonnée et les décisions qui s'y rattachent. La législation subordonnée n'est pas adoptée par le Parlement mais par d'autres instances, comme les organismes de réglementation indépendants, les ministres ou le Cabinet. En principe, les "règlements" représentent un type particuler de législation subordonnée.

(2) La deuxième touche la mise en oeuvre de programmes de réglementation. Elle est centrée sur la gamme très diverse d'activités qu'exercent des ministères, des organismes et d'autres instances pour administrer les programmes de réglementation. L'objectif de ces activités est de garantir la conformité aux règles et de régler les cas de non-conformité.

(3) La troisième porte sur le règlement des litiges. Elle relève des tribunaux, de certains fonctionnaires, des ministres, du Cabinet et des organismes de réglementation, qui l'associent à l'élaboration des politiques, à la mise en oeuvre des programmes et aux fonctions législatives.

(4) La quatrième concerne l'évaluation des programmes de réglementation et des autres prescriptions réglementaires en vigueur. De nombreux services se chargent de cette opération qui se fait sous diverses formes et à diverses fins.

Ces sphères d'activité sont exposées en détail à la fin du chapitre.

Problèmes

Il ressort de la description du système fédéral de réglementation qu'il serait trompeur de s'imaginer qu'il n'existe qu'un grand système formant un tout cohérent. En effet, en raison des nombreuses strates et ramifications du système, il devient très difficile d'étudier, en termes généraux, ou bien le système en soi, ou bien les problèmes qui l'assaillent. Bien qu'il soit possible de trouver des exceptions à un grand nombre des problèmes identifiés, le Groupe d'étude s'est penché sur le système dans son ensemble, et il est nécessaire de recourir à des généralisations ou à des "dénominateurs communs" pour donner le ton général des commentaires exprimés au sujet du système.

Pour circonscrire les problèmes énoncés ci-après, nous avons eu recours à trois moyens :

(1) questionnaires et contacts avec le secteur privé;

(2) questionnaires et contacts avec les ministères et les organismes;

(3) prise en considération des problèmes identifiés, souvent dans le cadre de recommandations, par des groupes tels que le Conseil économique, le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme de la réglementation, la Commission de réforme du droit du Canada, le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes, le Bureau de la réforme de la réglementation, le Groupe de travail du Conseil privé sur les organismes de la Couronne, le Projet sur l'observance des lois fédérales et le Projet de réforme du droit administratif du ministère de la Justice.

1. Absence de système

Le système fédéral de réglementation n'est pas, à proprement parler, un système. Pour l'observateur, tant de l'intérieur que de l'extérieur du gouvernement, il apparaît plutôt comme un ensemble disparate de prescriptions légales, de directives et de pratiques administratives qui varient suivant les ministères ou les organismes. De l'avis du Groupe d'étude, les diverses parties ne concourent pas à former ce qui devrait être un système de réglementation bien charpenté dans un ordre logique, que les citoyens pourraient facilement comprendre et qu'ils pourraient considérer comme raisonnable et équitable.

Au contraire, en raison du caractère impénétrable du système fédéral de réglementation, le gouvernement peut plus difficilement en évaluer le rendement et veiller à ce que ses objectifs soient dûment atteints.

En effet, le Groupe d'étude a constaté que, à tous les niveaux du gouvernement, on comprenait fort mal les rouages du système et le système lui-même. Cela est, en partie, attribuable à la carence évidente de principes directeurs clairs pour régir les nombreux aspects du processus fédéral de réglementation. À titre d'exemple, citons l'absence de directives concernant la structure et les pouvoirs des nouveaux organismes de réglementation créés par les législateurs.

Par suite du manque de cohésion, il devient difficile pour le gouvernement d'imprimer une orientation d'ensemble aux interventions fédérales en matière de réglementation et d'exercer un contrôle général sur celles-ci. En revanche, les cas de mauvaise gestion peuvent facilement passer inaperçus. Dans ces conditions, la responsabilité gestionnelle devient purement théorique.

Les conséquences de cet état de choses se font également sentir dans le secteur privé. Vu la complexité inutile du processus fédéral de réglementation, on a parfois l'impression que cet important secteur de l'activité gouvernementale est à ce point technique et complexe qu'il faut être spécialiste en la matière pour le comprendre ou pour y participer. (Cette situation est particulièrement inacceptable dans le cas des petites entreprises, des sections syndicales et des particuliers.) Naturellement, cet effet d'intimidation aggrave le problème original en l'enracinant davantage, et comme, par voie de conséquence, il ne fait l'objet d'aucun examen, d'aucun apport, d'aucune intervention, il échappe ainsi à l'oeil scrutateur du public. Cela encourage les agents de réglementation à traiter principalement avec les spécialistes du secteur réglementé, ce qui favorise systématiquement les organisations qui sont suffisamment riches pour bénéficier des services d'experts en matière de réglementation.

En fin de compte, l'absence d'un système de réglementation simple, compréhensible et facilement accessible, soustrait les activités de réglementation à l'appréciation et à l'analyse du public et même du Parlement, ce qui, à long terme, est préjudiciable à une bonne administration.

2. Absence de politique en matière de réglementation

Contrairement à ce qui s'est passé relativement aux autres modes d'action du gouvernement, notamment en matière d'impôts et de dépenses, on n'a jamais formulé de politique globale en matière de réglementation pour énoncer les principes régissant le recours à la réglementation aux fins de l'intérêt public.

Bien que certains éléments d'une telle politique puissent exister, il n'existe pas actuellement de bon mécanisme pour amener la mise en oeuvre et le respect d'une politique de réglementation et, plus particulièrement, pour renseigner les ministres sur les initiatives

particulières et les activités régulières qui se rattachent à la réglementation et qui semblent s'écarter de cette politique.

3. Absence de mécanisme de planification en matière de réglementation

Il n'y a actuellement aucun mécanisme susceptible de permettre une planification globale de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine de la réglementation. Il faut également constater qu'il n'existe aucun moyen systématique pour établir un ordre de priorité entre les diverses initiatives fédérales en matière de réglementation pour que les rares ressources du gouvernement, celles, entre autres, des rédacteurs, du contentieux et des analystes, celles aussi du Cabinet et du Parlement, soient toutes utilisées en proportion de l'importance d'une initiative donnée.

4. Mesures de préavis insatisfaisantes

Il n'existe aucune politique globale en ce qui concerne la façon dont les citoyens devraient être avisés des mesures prévues en matière de réglementation (délais, contenu, rétroaction). Les méthodes qu'on suit actuellement pour les préavis manquent d'uniformité et sont souvent laissées au hasard; dans le secteur privé, beaucoup les jugent insatisfaisantes.

Les états de projets de réglementation, qui ont été utilisés, à titre d'essai, comme moyen de préavis, ne couvrent pas tous les ministères et organismes à vocation réglementaire, la qualité des renseignements contenus dans ces états de projets n'est pas suffisamment contrôlée et les états ne sont pas publiés de la façon la plus économique. D'un autre côté, ils représentent la seule tentative de réforme des dernières années qui visait à rendre le "système" plus accessible au public. Ils ont gagné la faveur du secteur privé et de la majorité des ministères et des organismes participants. Mais nombreux sont ceux qui pensent que des améliorations seraient nécessaires.

5. Insuffisance des mesures relatives à la publication préalable des projets de règlement

Très peu de lois fédérales contiennent des dispositions prescrivant la publication préalable des projets de règlement, et il arrive rarement qu'on le fasse de façon volontaire. Aucune politique d'ensemble n'existe en cette matière.

6. Insuffisance des mécanismes de consultation auprès du secteur privé

Il n'existe aucune politique systématique, ou généralement comprise, qui permettrait d'assurer une consultation suffisante auprès du secteur privé sur les projets d'intervention en matière de réglementation. Si,

en général, les personnes consultées par le Groupe d'étude avaient l'impression que le gouvernement était réceptif aux apports du secteur privé, les mécanismes de consultation fédéraux en la matière étaient perçus comme inégaux et incohérents. Ainsi, certains ministères et organismes sont bien cotés par le secteur privé pour ce qui est de leur effort de consultation, mais l'insatisfaction demeure grande en ce qui concerne tant l'importance que l'efficacité des mécanismes de consultation existants, et nombreux sont ceux qui reprochent à l'administration "de ne pas écouter le secteur privé, même dans les cas où il y a consultation", ou "d'entreprendre des consultations seulement après que le Ministère a déjà tout décidé".

7. Manque de sensibilisation à la petite entreprise

On a généralement l'impression, dans le secteur de la petite entreprise, que l'administration n'est pas suffisamment sensibilisée aux circonstances et aux intérêts particuliers à la petite entreprise. Les ministères et organismes fédéraux ne procèdent pas à l'analyse des diverses répercussions négatives que peuvent avoir sur la petite entreprise leurs propositions en matière de réglementation. Les décisions visant les nouveaux règlements sont prises sans que soient analysées les diverses répercussions négatives qu'elles peuvent avoir sur la petite entreprise.

Aucun effort suivi n'est fait pour adapter ou "personnaliser" les exigences réglementaires en vue de tenir compte de la capacité de la petite entreprise de se conformer aux normes prescrites ou de fournir les renseignements requis, et rares sont les dispositions officielles qui font preuve de souplesse dans l'application des règlements à la petite entreprise.

8. Manque d'uniformité du processus de réglementation

Rien n'est fait de la part des agents de réglementation pour encourager l'adoption de procédures et de méthodes visant à offrir à tous les groupements d'intérêts une occasion raisonnable de participer au processus de réglementation.

Les particuliers sont défavorisés par rapport aux entreprises, aux syndicats et aux autres groupements qui disposent de ressources suffisantes et bénéficient de déductions fiscales à l'égard des dépenses engagées dans le cadre de leur participation au processus de réglementation. Les agents de réglementation (y compris les ministères et les organismes indépendants) prennent donc leurs décisions relatives aux nouveaux règlements sans être nécessairement au fait des compétences ou des points de vue des particuliers intéressés ou des petits groupements d'intérêt.

9. Observation et application

Une part trop importante de la législation fédérale en matière de réglementation fait appel aux sanctions pénales comme moyen d'assurer son respect. La mise en application d'une trop grande partie de la législation est soumise à des "règles non écrites", et il s'ensuit que le secteur privé ne sait pas exactement comment réagiront les agents de réglementation lorsque les problèmes surgiront. Ce genre d'incertitude est néfaste à l'activité de réglementation. Les preuves ne manquent pas pour appuyer l'idée que des stratégies de mise à exécution minutieusement définies, et adaptées aux circonstances spéciales de chaque texte législatif, contribueraient grandement à rendre le programme de réglementation plus équitable et plus efficace.

Ces stratégies devraient inclure des mesures en vue de faciliter, d'encourager et de contrôler le respect des textes réglementaires. Elles devraient également permettre de venir à bout des problèmes d'inobservation. Parmi les éléments qui semblent les plus indispensables dans un programme de réglementation juste et avantageux, citons : la présence de principes directeurs clairs dans la législation; des moyens de faire participer étroitement les réglementés à l'élaboration des règles et des principes directeurs auxquels ils pourraient être assujettis; un programme d'information explicite et de sensibilisation sur le contenu des règles et sur la façon de s'y conformer; une grande variété de techniques modernes auxquelles pourraient avoir recours les réglementés en vue de faciliter leur observation des normes prescrites; des mécanismes de contôle qui font appel, dans toute la mesure du possible, aux méthodes et à la participation des entreprises et des particuliers réglementés.

10. Textes réglementaires

La définition de "règlement" et de "texte réglementaire", donnée dans la Loi sur les textes réglementaires, a été jugée déroutante, et la façon dont on l'applique, surtout par le biais des clauses habilitantes des lois, ne se fonde pas sur une politique bien définie. Il y a donc risque que certains textes réglementaires puissent échapper aux dispositions de la loi visant leur examen juridique, leur enregistrement, leur publication et leur vérification par le Parlement.

Le gouvernement n'a pas pris toutes les mesures qui s'imposaient pour identifier et rendre accessibles au Parlement (c'est-à-dire au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes) les textes réglementaires que celui-ci est tenu de vérifier aux termes de la loi.

Certains guides, certaines directives administratives et certains autres instruments de régie interne équivalent à des règlements compte

tenu des modalités de leur application, mais ils ne sont pas soumis à l'examen juridique, à l'approbation ministérielle ou à la vérification parlementaire. Les règlements "administratifs" de ce type sont contestables en principe, mais ils sont fort répandus.

Les dispositions actuelles relatives au contenu et à la distribution des notes explicatives accompagnant les règlements sont insuffisantes, c'est-à-dire que ces notes n'expliquent pas suffisamment la raison d'être des projets de règlement ni leurs conséquences.

11. L'examen juridique, véritable goulot d'étranglement

Les méthodes actuelles que suit le gouvernement pour faire l'examen juridique des projets de règlement, qu'exige la Loi sur les textes réglementaires, sont inefficaces et trop longues, et elles entraînent des délais qui peuvent retarder le processus de plusieurs années. Bien que la Section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice (BCPJ) ait été créée pour relire les textes et en vérifier le contenu juridique, dans les faits, elle reprend la rédaction d'environ 80 % des textes qui lui sont soumis. En moyenne, un gestionnaire chargé de la réglementation ne peut être certain qu'un règlement sera approuvé par la BCPJ dans un délai inférieur à neuf mois.

Jusqu'à récemment du moins, la BCPJ avait trop peu de personnel, des locaux et des services inadéquats et des directeurs débordés, sans priorités ni lignes directrices officielles. Il s'agit d'un problème majeur du système de réglementation qui inquiète beaucoup les ministères dotés de pouvoirs réglementaires. Toutefois, ce programme fait l'objet d'une vérification soutenue par les cadres supérieurs concernés, et d'importantes réformes sont présentement mises en oeuvre.

12. Processus décisionnel interne

Il n'existe ni approche commune ni politique établie en ce qui concerne les renseignements que les ministres doivent avoir en main avant d'approuver les projets de règlement. De fait, par le passé, la plupart des règlements étaient approuvés avec un minimum de participation du ministre compétent. Il existe bien une politique selon laquelle les nouveaux projets de règlement d'importance doivent être révisés par le comité d'orientation compétent du Cabinet, mais elle est rarement appliquée.

Même si cette politique était respectée, les dispositions actuelles relatives à la forme et au fond des présentations au Cabinet (y compris les nouveaux sommaires-recommandations) n'encouragent pas l'analyse des effets qu'auront les règlements proposés ni l'analyse des différentes options possibles; elles n'exigent pas non plus que les renseignements pertinents soient présentés de façon à permettre aux ministres et à leurs

conseillers de les repérer plus facilement et de pouvoir juger de leur à-propos.

Rien n'oblige les ministères et organismes fédéraux à envisager d'autres solutions que l'adoption de textes réglementaires pour régler un problème; rien ne les incite à choisir la mesure réglementaire la moins coûteuse ou celle qui empiète le moins sur les droits d'autrui lorsqu'ils élaborent et soumettent des projets de règlement.

Le Comité spécial du Conseil a toujours eu l'habitude d'approuver les projets de règlement qui lui étaient soumis sans s'interroger sur la nécessité du nouveau règlement ni sur les répercussions qu'il peut avoir. Le Comité ne bénéficie d'aucune source indépendante d'analyse et de conseil qui lui permettrait de prendre une décision éclairée à l'égard des projets de règlement.

13. La politique et le programme de l'EISE

La politique actuelle de l'examen des incidences socio-économiques (EISE) ne s'applique pas aux projets de loi de nature réglementaire, elle est d'application trop restreinte en ce qui a trait aux règlements et exige une analyse trop détaillée dans la plupart des cas. Le Groupe d'étude se demande si la politique est bien respectée puisque seulement huit examens ont été faits depuis l'entrée en vigueur de la politique, en août 1978. Cette importante technique de réglementation devrait être revigorée et renforcée; sinon, on devrait simplement la mettre de côté. Si la politique est maintenue, elle devrait prévoir la possibilité de faire appel à l'impartition pour certaines parties du travail, ainsi qu'à d'autres formes de participation du secteur privé.

14. Mécanisme d'examen de la réglementation actuelle

La révision interne des programmes (qui s'est avérée insuffisante en matière de réglementation) est le seul mécanisme permettant d'évaluer de façon systématique les programmes actuels de réglementation et de décider s'il faut les continuer, les abolir ou les modifier. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il serait fort souhaitable et très utile de confier à un groupe de l'extérieur la tâche d'examiner, de façon périodique, le bien-fondé des programmes de réglementation.

15. Chevauchement des activités de réforme de la réglementation

À l'heure actuelle, les initiatives gouvernementales visant à l'amélioration de certains aspects du système fédéral de réglementation sont plutôt éparses, manquent de coordination et, dans une certaine mesure, font double emploi.

16. Manque d'imputabilité en matière de réglementation (sur le plan administratif et politique)

L'impénétrabilité du système de réglementation et l'absence de principes directeurs sur les méthodes particulières à suivre en matière de réglementation font en sorte qu'il est impossible d'assurer le respect du principe de l'imputabilité pour chaque activité de réglementation.

Les méthodes actuelles d'évaluation du rendement des fonctionnaires, notamment des hauts fonctionnaires, ne tiennent pas suffisamment compte de l'aspect administratif de la réglementation.

Le Parlement et ses comités ne réussissent pas à surveiller comme il se doit les activités de réglementation du gouvernement fédéral et à assurer le respect du principe de l'imputabilité.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a fait des progrès mais n'a pas encore réussi à assumer un rôle aussi créateur qu'il le paraît en matière de réglementation.

Options pour améliorer les choses

Afin de résoudre les problèmes susmentionnés, le Groupe d'étude présente des suggestions et des options en vue de modifier le système fédéral de réglementation; elles sont classées en trois grandes catégories :

(A) Amélioration globale du système

(B) Réponses aux préoccupations du secteur privé

(C) Amélioration de la gestion interne de la réglementation

Dans bon nombre de cas, les solutions de rechange ne s'excluent pas entre elles; plusieurs pourraient même être apportées en même temps. Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

(A) Amélioration globale du système

Multiplicité et incohérence du processus de réglementation

1 Viser à atteindre un maximum d'uniformité en normalisant, pour tous les ministères et organismes, les méthodes relatives, entre autres, à l'établissement des règlements au moyen d'un texte législatif cadre, en adoptant, par exemple, une "loi sur la réglementation".

2 En améliorer l'uniformité en déterminant, par voie législative, des normes minimales pour tous les ministères et organismes, des normes qui seraient néanmoins suffisamment souples pour qu'on puisse conserver les arrangements qui donnent de bons résultats et pour qu'on puisse adopter des procédés novateurs.

Absence d'une politique de réglementation

1 Élaborer, annoncer et appliquer une politique-cadre pour la réglementation fédérale, qui mettrait l'accent sur la responsabilité du gouvernement et qui énoncerait les principes régissant le moment et le pourquoi des recours aux règlements.

2 Élaborer, annoncer et appliquer une politique-cadre pour la réglementation fédérale, qui répartirait les rôles et les responsabilités du gouvernement et du secteur privé.

Élaboration de mécanismes de planification générale pour les interventions fédérales en matière de réglementation

1 Exiger que tous les ministères et organismes fournissent, dans leurs plans opérationnels pluriannuels (POP), des renseignements précis sur leurs activités de réglementation projetées pour l'année à venir. Le Cabinet étudiera et approuvera expressément le principe de ces projets. L'objet de cet examen est d'assurer la conformité des activités projetées avec les exigences pertinentes de la politique du gouvernement, notamment avec la politique-cadre de la réglementation, s'il en est une.

2 Exiger de tous les ministères et organismes qu'ils préparent et soumettent à l'examen et à l'approbation de principe du Cabinet, chaque année et de façon distincte, un plan de réglementation contenant des renseignements précis sur les activités de réglementation projetées pour l'année qui vient. Comme dans le cas de l'option 1 ci-haut, l'examen aurait surtout pour objet de vérifier la conformité des projets de réglementation avec les politiques gouvernementales pertinentes, surtout avec la politique-cadre de la réglementation, s'il en est une.

3 Publier ou remettre au public, sur demande, les plans annuels de réglementation soumis par les ministères ou les extraits pertinents des POP, selon que la première ou la deuxième option est choisie.

4 Établir un système budgétaire de réglementation fédérale en

vertu duquel le Cabinet fixerait le plafond des coûts économiques globaux imposés par l'intervention de la réglementation fédérale et répartirait cette somme totale entre les divers ministères et organismes. Pour compléter l'option 1 ou 2, exiger des ministères et des organismes qu'ils établissent une prévision des coûts entraînés par les activités projetées et qu'ils démontrent que ces projets n'excéderont pas leur budget de réglementation.

5 Instituer des procédures permettant au Comité spécial du Conseil d'établir des priorités gouvernementales générales pour la préparation, l'examen et l'approbation de la législation subordonnée (règlements), au moyen d'un processus de planification qui serait particulier à la législation subordonnée, d'après les renseignements fournis par les ministères et les organismes dans leurs plans annuels de réglementation (option 1 ou 2) ou selon les besoins, à la demande des conseillers en matière de législation.

Amélioration des moyens de surveillance des activités de réglementation afin d'assurer le respect de la politique du gouvernement

1 Établir une distinction entre le contrôle juridique et le contrôle économique. Coordonner, sans l'y intégrer, le contrôle juridique actuel (BCPJ) au contrôle économique qui sera confié à un bureau de la gestion de la réglementation et de l'analyse économique.

2 Confier les deux fonctions de contrôle à un seul organisme, qui serait une espèce d'office de la réglementation.

Lieu du contrôle de la réglementation dans la structure gouvernementale

1 Créer un office de la gestion de la réglementation et de l'analyse économique (un seul contrôle) ou un office de la réglementation (double contrôle) au Secrétariat du Conseil du Trésor (parce que certaines de ses fonctions toucheraient la gestion de la réglementation).

2 Établir l'un ou l'autre de ces offices au ministère de la Justice en raison de la portée juridique de la réglementation.

3 Établir l'un ou l'autre de ces offices au Bureau du Conseil privé en raison des fonctions paralégislatives confiées au greffier du Conseil privé en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, laquelle est l'instrument du contrôle

gouvernemental de la réglementation, et en raison des liens qui existent entre les fonctions confiées au secrétariat du Bureau du Conseil privé et celles des comités d'orientation du Cabinet et du Comité spécial du Conseil.

4 Faire de l'un ou l'autre de ces offices un organe distinct qui relèverait directement du président du Conseil privé, du vice-premier ministre ou d'un autre ministre chargé expressément de la réglementation.

Améliorations à apporter en vue d'assurer l'application uniforme des dispositions relatives au préavis

1 Élaborer une politique générale relative au préavis qui soit assez souple, mais qui impose cependant à tous les ministères et organismes fédéraux de donner au secteur privé un assez long préavis de tous les projets de règlement en publiant ceux-ci dans les états de projets de réglementation. Les ministères et les organismes seraient libres de compléter les renseignements déjà fournis par d'autres mécanismes d'information.

2 Disposer qu'aucun règlement n'entrera en vigueur avant l'expiration d'un délai de soixante jours à compter de la date du préavis, sous réserve des cas exceptionnels suivants : situations d'urgence, principe du caractère confidentiel du budget, bouleversements sur les marchés, détérioration des relations entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, dégradation des relations internationales, menace pesant sur la sécurité nationale, violation de l'obligation au secret du Cabinet, ou toute autre circonstance particulière approuvée par le ou les ministres désignés.

3 Favoriser l'élaboration et l'utilisation de mécanismes complémentaires pour donner le préavis; établir un centre de coordination pour assurer la diffusion de l'information sur les autres techniques employées au sein du gouvernement.

4 Élaborer une politique générale en matière de préavis qui mettrait l'accent sur l'uniformisation et exigerait l'utilisation de mécanismes uniformes préétablis, y compris la publication obligatoire des états de projets de réglementation par tous les ministères et organismes (sous réserve des exceptions mentionnées pour l'option 1).

5 Établir une nouvelle section dans la Gazette du Canada (Partie IV), qui serait plus économique, en vue de publier, selon une formule permettant la récupération des coûts, les

états de projets de réglementation, les projets de règlement, ainsi que d'autres avis et documents.

Amélioration du régime de publication préalable des projets de règlement

1 Élaborer une politique générale qui exigerait la publication préalable de tous les projets de règlement (y compris les modifications apportées aux règlements actuels) dans la Gazette du Canada, sous réserve des exceptions mentionnées (par exemple, les bouleversements de marchés, les questions de régie interne, les situations d'urgence, les règlements dispensés de la publication en vertu de la Loi sur les textes réglementaires, les règlements qui ne modifient pas fondamentalement les normes actuelles). Prévoir d'autres exceptions dans les cas approuvés par le ou les ministres désignés. Mettre en oeuvre la politique au moyen de directives (administratives) du Cabinet, non pas par le biais de dispositions législatives.

2 Élaborer une politique générale qui exigerait la publication préalable des projets de règlement, comme pour l'option 1, mais qui serait mise en oeuvre par l'adoption de mesures législatives fédérales. Toutes les lois nouvelles devraient contenir une disposition normalisée exigeant la publication préalable des projets de règlement à moins d'une directive contraire précise du Cabinet émise au moment de l'approbation des avant-projets de loi et avant l'étape de la rédaction.

3 Non seulement insérer une disposition relative à la publication préalable des projets de règlement dans toute nouvelle loi, mais aussi passer en revue toutes les lois actuelles pour y insérer, au besoin, une disposition en ce sens, ou encore adopter, à cette fin, un projet de loi omnibus.

4 Établir une nouvelle section dans la Gazette du Canada (Partie IV), qui serait plus économique, en vue de publier, selon une formule permettant la récupération des coûts, les états de projets de réglementation, les projets de règlement, ainsi que d'autres avis et documents. (Voir ci-dessus l'option identique à la rubrique portant sur le préavis.)

5 Réviser la politique actuelle du gouvernement sur le contenu des notes explicatives qui sont publiées avec les règlements (projet et version définitive), en vue d'élargir la liste des renseignements à divulguer. Les notes pourraient ainsi indiquer, entre autres, les objectifs précis qui sous-tendent la politique, les raisons qui motivent l'adoption du règlement,

le contenu du règlement, les modifications apportées aux exigences déjà prescrites, les modalités de la consultation et son moment, l'approbation et l'entrée en vigueur de la réglementation, l'identité de la ou des personnes avec qui communiquer, le résultat des consultations antérieures, le sommaire de tout examen des incidences de la réglementation et, le cas échéant, sa conformité avec la politique-cadre de la réglementation.

Amélioration et normalisation des consultations auprès du secteur privé

1 Établir une politique générale pour inciter le secteur privé à participer au processus de réglementation, qui inclurait la tenue de consultations sur les politiques, les objectifs, les règles, les méthodes et les modalités de prestation et d'observation des programmes, et qui établirait des principes de base relatifs au processus de consultation, mais qui laisserait une certaine latitude aux différents ministères et organismes quant au choix du mode de consultation.

2 Favoriser l'élaboration et l'utilisation de modes novateurs de consultation; établir un centre de coordination afin d'assurer la diffusion de l'information sur les divers modes de consultation choisis au sein du gouvernement.

3 Établir une politique générale sur la consultation du secteur privé qui mettrait l'accent sur la normalisation de la consultation et exigerait le recours à des modes de consultation uniformes et préétablis.

Sensibilisation aux répercussions différentes de la réglementation sur les entreprises

1 Établir une politique générale sur le traitement équitable de la petite entreprise dans la réglementation.

2 Mettre en oeuvre la politique générale, en partie par des directives (administratives) du Cabinet selon lesquelles tous les projets de réglementation (lois et règlements) ou de modification visant l'application ou l'exécution des programmes de réglementation devraient tenir compte de leurs répercussions possibles sur les petites entreprises et veiller à ne pas imposer un fardeau trop lourd aux petits établissements en fixant des exigences uniformes dans la réglementation, y compris celles relatives aux formalités que doivent obligatoirement remplir les entreprises indépendamment de leur taille (par exemple, en "personnalisant" les exigences prévues

dans la réglementation). L'obligation d'évaluer l'incidence de la réglementation sur la petite entreprise pourrait être prévue dans le cadre de dispositions d'ordre plus général visant à rendre obligatoire l'étude d'impact de la réglementation pour chaque projet de réglementation.

3 Mettre en oeuvre la politique générale, en partie par l'adoption de dispositions législatives (c'est-à-dire l'équivalent du Regulatory Flexibility Act américain) selon lesquelles les projets de réglementation qui risquent d'avoir d'importantes répercussions économiques sur un grand nombre de petites entreprises devraient être d'abord publiés ensemble avec une évaluation préliminaire de leur incidence possible et selon lesquelles les règlements définitifs devraient être publiés avec une évaluation finale.

4 Mettre en oeuvre la politique générale, en partie par l'examen de la législation fédérale actuelle (lois et règlements), et par l'élaboration de modifications destinées à personnaliser la réglementation, lorsque cela est opportun, afin de rendre la législation conforme à la politique gouvernementale. Mettre en oeuvre les modifications, soit en modifiant chaque loi individuellement, soit en adoptant, à cette fin, un projet de loi amnibus.

5 Mettre en oeuvre la politique générale, en partie par l'ajout d'une rubrique intitulée "Incidence de la réglementation sur la petite entreprise" dans les formules normalisées employées dans les états de projets de réglementation et par l'adoption d'une directive obligeant les ministères et organismes à indiquer brièvement quelles seront les répercussions de chaque projet de règlement sur la petite entreprise.

Réaménagement du processus de réglementation en fonction des parties intéressées

1 Établir une politique générale relative à l'aide gouvernementale consentie aux parties qui sont naturellement en position de faiblesse dans le processus de réglementation.

2 Mettre en oeuvre la politique, en partie en favorisant l'élaboration et l'utilisation, par les ministères et organismes, de procédés novateurs afin de faciliter la participation desdites parties au processus de réglementation; établir un centre de coordination pour assurer la diffusion de l'information sur les autres procédés retenus au sein du gouvernement.

3 Mettre en oeuvre la politique, en partie en augmentant immédiatement l'aide financière consentie par le gouvernement fédéral aux groupes d'intérêt public qui interviennent devant les organismes indépendants fédéraux de réglementation.

4 Affirmer la nécessité d'augmenter l'aide financière accordée aux groupes d'intérêt public, mais différer de deux ans la décision d'accorder cette augmentation, ou jusqu'à ce que la situation financière du gouvernement se soit améliorée.

Amélioration des méthodes assurant l'observation de la réglementation

1 Élaborer, annoncer et appliquer une politique générale sur l'observation de la réglementation, qui prendrait la forme soit d'une politique de réglementation générale complémentaire (qui ne reprendrait aucun des principes énoncés dans la politique principale), soit d'une politique distincte (qui en reprendrait certains). Cette politique réaffirmerait, notamment, les principes directeurs déjà adoptés par le gouvernement concernant la limitation des sanctions et des procédures à caractère pénal dans la législation fédérale.

2 Continuer les travaux entrepris par le Projet sur l'observance des lois fédérales du ministère de la Justice qui, au cours de sa phase II, examinera toutes les lois fédérales existantes et les systèmes visant à en assurer l'observation (y compris tous les programmes de réglementation) afin d'identifier les domaines où il serait possible d'apporter des améliorations en ce qui concerne l'observation de la réglementation et d'apporter les modifications nécessaires. Une étude de tous les nouveaux projets de loi est également envisagée dans le cadre de ce projet afin d'assurer l'application uniforme de bonnes pratiques en matière d'observation de la réglementation.

Amélioration et accélération de la rédaction et de l'examen juridique des textes réglementaires

1 Poursuivre les efforts actuels entrepris par le ministère de la Justice en vue d'améliorer et d'accélérer la rédaction et l'examen juridique des textes réglementaires.

2 Limiter les tâches de la section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice à l'examen des textes réglementaires; lui retirer ses attributions de facto en matière de rédaction.

3 Confier, en tout ou en partie, l'examen juridique et le rôle consultatif prévus par la Loi sur les textes réglementaires aux

services juridiques des ministères; maintenir un service contral dont la taille serait réduite au sein de la Section de la législation du ministère de la Justice ou dans un office de la réglementation, principalement en vue de fournir des conseils techniques ou d'autres formes d'aide aux services juridiques des ministères.

4 Augmenter les ressources de la Section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice.

Aider les ministres à prendre des décisions mieux éclairées en matière de réglementation

1 Maintenir le statu quo (conserver les normes actuelles de l'examen des incidences socio-économiques (EISE) comme c'est le cas pour les règlements "importants" en matière de santé, de sécurité ou d'équité).

2 Établir une politique globale qui préciserait les éléments d'information à fournir aux ministres lorsqu'ils sont appelés à autoriser des initiatives de nature réglementaire (par exemple, les éléments de preuve d'un problème, les motifs justifiant l'intervention de l'État, la gamme des solutions (autres que de nature réglementaire) dont dispose l'État pour régler le problème, les motifs qui fondent le choix de la solution recommandée, l'évaluation des coûts et des avantages, les renseignements sur la consultation).

3 Pour mettre la politique en oeuvre, exiger que les renseignements spécifiés, issus de l'analyse d'impact de la réglementation, accompagnent toutes les propositions de nature réglementaire qui nécessitent l'approbation d'un ministre (y compris les politiques réglementaires, les textes de loi et la législation subordonnée). On pourrait prévoir une certaine mesure de souplesse en établissant un niveau d'information qui soit directement proportionnel à l'importance que peut avoir la proposition. L'information pourrait être communiquée, de façon distincte, dans la forme prévue pour la déclaration concernant l'étude d'impact de la réglementation (DEIR) ou être incluse dans des documents d'information qui existent déjà, comme les mémoires au Cabinet, les sommaires-recommandations et les présentations au Conseil. Il faudra vraisemblablement procéder à la revue des normes relatives à la forme et au contenu de ces documents, afin de s'assurer que les renseignements y sont faciles à repérer et clairement exprimés.

4 Appliquer les normes analytiques de l'EISE aux règlements visant tous les domaines, soit en maintenant à leurs niveaux

actuels les limites de coût (10 millions de dollars en dollars courants), soit en les réduisant de façon à imposer l'examen à un plus grand nombre de règlements.

5 Combiner les normes de la DEIR (option 3) avec une version étendue des normes de l'EISE (option 4), de façon à pouvoir tirer d'un EISE plus approfondi les renseignements conformes aux normes de la DEIR, requis pour les propositions très importantes de nature réglementaire dans tous les domaines du processus décisionnel.

Renforcer le rôle et le pouvoir de contrôle des ministres en matière de législation subordonnée

1 Laisser le Comité spécial du Conseil conserver son rôle dans le processus décisionnel, contrairement aux pratiques antérieures où il se contentait d'approuver automatiquement les projets de nouveaux règlements.

2 Interpréter et appliquer de façon plus stricte la politique actuelle du gouvernement qui prévoit que les comités d'orientation du Cabinet doivent examiner et approuver toute proposition de législation subordonnée susceptible d'entraîner de sérieuses répercussions au niveau des principes. S'assurer que les comités d'orientation du Cabinet révisent les règlements importants qui sont assujettis à l'approbation de certains ministres désignés ou d'autres instances.

3 Établir un comité de secrétaires parlementaires qui soit chargé d'examiner minutieusement toute proposition de législation subordonnée avant qu'elle ne soit présentée au Comité spécial du Conseil. (Remarque: Cette façon de procéder est en usage depuis plusieurs années en Ontario.)

4 Doter le Comité spécial d'un personnel de soutien par l'intermédiaire d'un office central de la réglementation, de sorte que les ministres aient accès à une source indépendante de services d'analyse et de consultation.

Améliorer les mécanismes de révision et de mise à jour des divers règlements

1 Établir une politique globale pour le recours aux clauses de temporisation ou de révision obligatoire dans les textes réglementaires fédéraux.

2 Mettre la politique en application, notamment en énonçant que tous les nouveaux textes réglementaires doivent d'office inclure une clause de temporisation ou de révision obligatoire,

sauf dans les cas où le Cabinet en décide autrement de façon expresse au moment où il donne son autorisation aux propositions de nature législative, avant leur formulation dans un projet de loi.

3 En plus de l'includion de clause de temporisation dans les nouveaux textes réglementaires, revoir toutes les lois et tous les règlements existants afin de leur ajouter des clauses de temporisation ou de révision obligatoire, soit en apportant des modifications à chaque loi au moment où le temps est venu de la réviser, soit par une présentation omnibus au gouverneur en conseil (à l'égard des règlements qui doivent recevoir son approbation).

4 Établir une politique distincte d'évaluation des programmes réglementaires (indépendante de la politique générale d'évaluation des programmes) qui énonce que les programmes réglementaires doivent être revus tous les cinq ans selon un calendrier prévu et des critères déterminés de l'extérieur, par exemple par le Cabinet ou un organisme central chargé de l'application dy système, qui dote cet organisme central d'une fonction dynamique de contrôle de la qualité et qui exige de lui qu'il présente au Cabinet des rapports d'évaluation à l'intention des ministres appelés à les étudier et à émettre de nouvelles directives.

5 Effectuer périodiquement un examen approfondi des orientations fondamentales de certains programmes réglementaires désignés par les ministres, par l'intermédiaire de groupes de travail composées de représentants des secteurs public et privé.

Assurer la coordination des efforts de révision du système de réglementation

1 Intégrer toutes les activités de révision du système en un seul organisme sous la responsabilité d'un ministre désigné (par exemple, le Bureau de la réforme de la réglementation, l'évaluation du programme réglementaire du Bureau du contrôleur général, le Groupe consultatif technique, le BCPJ, le projet de réforme du droit administratif du ministère de la Justice, le projet de respect des lois fédérales du ministère de la Justice, le service du breffage au sein du Comité spécial du Conseil).

2 Conserver les divers services dans leur état actuel, en assurant toutefois une coordination globale fondée sur un programme de réglementation approuvé par le Cabinet.

3 Une combinaison des deux options précédentes : intégrer les fonctions essentielles en un seul service et conserver les autres comme des services distincts, en assurant toutefois une coordination conformément à un programme de réglementation approuvé par le Cabinet.

Améliorer l'imputabilité en matière d'activités réglementaires

1 Faire en sorte qu'un plus grand nombre de textes réglementaires fassent l'objet d'un examen par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, en modifiant la définition des termes "règlement" et "texte réglementaire" dans la Loi sur les textes réglementaires.

2 Faire en sorte qu'un plus grand nombre de textes réglementaires fassent l'objet d'un examen par le Comité mixte permanent, en établissant des lignes directrices pour la rédaction de nouvelles clauses habilitantes, en instituant des mécanismes administratifs permettant d'identifier les textes réglementaires et de les produire devant le Comité, et en adoptant des mesures permettant au Comité d'examiner tous les guides, toutes les directives, toutes les lignes directrices et tous les autres textes entraînant des effets de nature réglementaire.

3 Inclure dans les normes d'évaluation annuelle des sous-ministres l'appréciation du rendement en matière de gestion et de respect des textes réglementaires.

4 S'assurer que la politique du Conseil du Trésor relative au registre de l'accès à l'information exige une divulgation claire des guides, directives et textes réglementaires.

5 Proposer au Parlement d'élargir le mandat du Comité mixte permanent afin de l'autoriser à examiner le libellé des clauses habilitantes contenues dans tous les projets de loi soumis au Parlement. Apporter des modifications à la Loi sur les textes réglementaires afin d'y inscrire les critères retenus par le Comité mixte permanent.

Exposé quelque peu détaillé du système fédéral de réglementation

Le système fédéral de réglementation peut se diviser (certains diraient qu'il est toujours divisé) en quatre couches :

(1) les processus d'élaboration et d'approbation

(2) les processus d'application

(3) les processus de décisions judiciaires et quasi judiciaires

(4) les processus d'évaluation.

1. L'élaboration et l'approbation des nouveaux règlements

Le système fédéral de réglementation est difficile à saisir. Cela s'explique du fait qu'à l'exception du processus juridique d'approbation correspondant aux exigences de la Loi sur les textes réglementaires, il n'existe pas un système qui soit homogène et qui soit reconnu (encore moins compris). Il existe cependant des procédés qui s'appliquent à divers niveaux, selon les circonstances ou la coutume, et qui, lorsqu'elles sont considérées dans leur ensemble, peuvent être perçues comme le "système".

Le présent document cherche à montrer comment le système dans son état actuel permet l'élaboration et l'approbation des nouveaux projets de réglementation.

Afin de faciliter la compréhension des principes qui suivent, nous pouvons identifier trois types de mécanismes d'approbation ou d'élaboration qui correspondent à une hiérarchie des catégories de règlements :

a) les lois de nature réglementaire

b) la législation subordonnée

c) les règles et autres directives administratives

a) Les lois et directives de nature réglementaire

Toutes les initiatives de nature réglementaire débutent plus ou moins de la même façon. Une personne du secteur privé ou un fonctionnaire du gouvernement identifie un problème et en arrive à la conclusion que, pour résoudre ce problème, il faut que le gouvernement, fédéral ou provincial, adopte ou modifie une règle. Ce rôle est le plus souvent rempli par des fonctionnaires au service d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental.

À un moment donné, le plus tôt possible de préférence, un représentant du gouvernement décide d'informer le secteur privé des mécanismes mis en marche. Plusieurs techniques sont utilisées par les ministères et les organismes fédéraux pour donner préavis aux intéressés des initiatives de nature réglementaire. Cependant, le seul mode de préavis normalisé est celui du programme sur l'état des projets de réglementation. Aux termes d'un programme expérimental de deux ans, quinze ministères et organismes publient deux fois par année des états qui donnent des renseignements de base sur leurs projets de réglementation.

Les modalités de consultation du secteur privé relativement aux avant-projets de loi de réglementation et à l'élaboration des politiques y relatives varient considérablement. Dans certains cas, la consultation du secteur privé se fait de façon purement ponctuelle; dans d'autres cas, elle respecte des structures établies de longue date. Il est même des cas où il n'y a aucune consultation. Parfois la consultation est ouverte à toutes les personnes intéressées, tandis qu'en d'autres occasions, elle se limite à quelques-uns parmi les principaux intéressés qui seraient vraisemblablement les plus directement touchés ou qui pourraient compter pour beaucoup dans l'issue finale de l'initiative gouvernementale.

Les modes de consultation peuvent aussi varier considérablement. À l'un des extrêmes, on peut considérer qu'il s'agit d'une "négociation" ou d'une vraie démarche commune pour élaborer des normes réglementaires. À l'autre extrême, la consultation peut prendre la forme d'un simple avis ou d'une "séance d'information" où la communication se fait pratiquement dans un seul sens - du gouvernement au secteur privé. Il est un thème qui revient souvent dans les réponses aux questionnaires distribués par le Groupe d'étude et les commentaires reçus des personnes consultées : "il y a consultation, mais personne n'écoute".

À l'instar de la consultation du secteur privé, celle qui a lieu auprès des autres ministères et des autres gouvernements peut revêtir diverses formes. Dans la plupart des cas, cette consultation se fait de façon non officielle, par des contacts bilatéraux ponctuels. Le manque de consultation entraîne des chevauchements et des incohérences qui nuisent à l'ensemble de l'économie.

La fonction d'élaboration et d'analyse des politiques est particulièrement importante dans ce type d'activité puisque chacune des initiatives est susceptible d'entraîner d'importants effets sociaux ou économiques pour le secteur privé. Les modalités et la nature de cette fonction peuvent varier selon les instances gouvernementales. En fait, elles diffèrent à l'intérieur même des ministères et des organismes, selon les domaines de réglementation ou les questions en jeu.

Le gouvernement publie parfois un projet de politique ou de loi afin d'obtenir les commentaires du public, ou il le distribue parfois à quelques parties intéressées afin de connaître leurs réactions. Ce n'est cependant pas la méthode la plus répandue en raison du principe du privilège parlementaire, qui restreint la distribution d'un projet de loi tant qu'il n'a pas été déposé (pas nécessairement en première lecture) devant le Parlement.

Lorsqu'un projet est suffisamment "mûr", il est inclus dans une présentation au Cabinet et présenté par le ministre responsable. La forme et le contenu des mémoires au Cabinet et des sommaires-recommandations qui les accompagnent sont régis par des principes de normalisation. Le sommaire, qui constitue le principal document de référence pour les ministres, doit notamment contenir des renseignements sur les objectifs de la proposition, les questions en jeu, le contexte, le choix d'une solution, la position du ministère, de même que les conséquences négatives susceptibles d'en découler.

Les présentations au Cabinet doivent être déposées au Bureau du Conseil privé 96 heures avant de faire l'objet d'un examen par le comité d'orientation approprié. Au cours de cette période, elles sont reproduites et distribuées aux autres ministres, aux ministères et aux organismes centraux. Des breffages sur les présentations au Cabinet sont préparés régulièrement à l'intention des ministres par les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, du secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général du Canada. L'orientation de ces breffages varie selon l'organisme qui le prépare, mais aucun ne porte directement sur l'aspect réglementaire.

Lorsque le Cabinet approuve un important projet de politique réglementaire, il incombe habituellement au ministre responsable de mettre la décison en oeuvre et d'annoncer la nouvelle politique. S'il faut modifier une loi, le ministère responsable donne des directives de rédaction à la Section de la législation du ministère de la Justice, qui rédige un avant-projet de loi. Cet avant-projet est par la suite remis au Comité de la législation et de la planification parlementaire du Cabinet, où il est étudié, puis approuvé avant d'être déposé devant le Parlement. Après avoir été

étudié et approuvé par le Parlement, le projet de loi reçoit la sanction royale. Il peut alors entrer en vigueur à la date de la sanction royale ou à une date ultérieure fixée par proclamation. Il arrive parfois qu'une loi ou une partie de loi soit adoptée par le Parlement, sans être proclamée par la suite, tant que les circonstances prévues ne se produisent pas (par exemple la partie III de la Loi nationale sur le transport). Une autre variante de cette situation se produit lorsqu'une loi-cadre est adoptée et proclamée, sans que ne soit encore adoptée la législation subordonnée (c'est-à-dire les règlements) qui est nécessaire pour son application (par exemple la Loi sur l'intérêt).

b) La législation subordonnée

Bien que toutes les lois de nature réglementaire et les politiques de réglementation aboutissent au Cabinet, la législation subordonnée (règlements) passe par une variété de points de décision. Selon la loi en vertu de laquelle ils sont établis, les règlements peuvent être faits par le gouverneur en conseil (Cabinet), un ministre, un organisme indépendant de réglementation ou un fonctionnaire habilité à cette fin. Toutefois, l'étape préliminaire du processus décisionnel est habituellement la même dans tous les cas. Quelqu'un, dans la plupart des cas un ministre ou un fonctionnaire, mais souvent une personne du secteur privé, identifie un problème et conclut que la façon de le régler consiste à demander au gouvernement de faire ou de modifier un règlement.

Les ministères et organismes du gouvernement fédéral utilisent plusieurs techniques et instruments pour donner préavis des nouveaux règlements. En général, étant donné que les modifications à la législation subordonnée sont plus fréquentes que les modifications aux lois, les modalités des avis sont en quelque sorte plus courantes et mieux établies. Le programme sur l'état des projets de réglementation vise tous les projets de réglementation, y compris ceux qui seront mis en application par voie de législation subordonnée. Ce programme constitue le seul système offrant des préavis complets et normalisés de l'adoption prochaine d'un nouveau règlement ou de la modification d'un règlement existant.

Comme dans le cas des lois et des politiques en matière de réglementation, il existe une myriade de modes de consultation du secteur privé sur les nouveaux règlements. Le mode, le moment et l'étendue de la consultation varient en fonction du ministère ou de l'organisme visé et de la question en cause. Toutefois, il y a un domaine dans lequel la consultation fait partie d'une politique établie. Conformément aux politiques du gouvernement formulées dans le cadre de l'EISE (examen des incidences socio-économiques) (voir ci-après), les ministères et organismes qui proposent des nouveaux règlements dans le domaine de la santé, de la sécurité ou de

l'équité doivent consulter les personnes directement visées dès l'étape de la définition des problèmes (par exemple, dès qu'ils constatent qu'une intervention du gouvernement peut s'avérer nécessaire). Les treize ministères et organismes assujettis à la politique concernant l'EISE sont tenus de conserver une liste publique des personnes visées qui seront avisées de tout projet de réglementation dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité.

Les fonctions d'élaboration et d'analyse des politiques dans le cas de la législation subordonnée varient grandement. Toutefois, à l'opposé de ce qui se fait pour les lois et les directives, certains règlements doivent faire l'objet d'un examen de leurs incidences. Conformément à la politique du gouvernement relative à l'EISE, les ministères et organismes qui proposent des "règlements d'importance" dans les domaines de la santé, de la sécurité ou de l'équité doivent faire une étude coûts-bénéfices ou coûts-rendement des règlements proposés, publier un compte rendu de cette étude dans la Gazette du Canada ainsi que le projet de règlement et mettre toute l'étude à la disposition du secteur privé. Toutes ces formalités doivent être remplies au plus tard 60 jours avant l'entrée en vigueur du règlement.

Comme nous l'avons vu, le principe du privilège parlementaire impose des limites relatives à la communication anticipée des avant-projets de lois. Bien que cette règle ne vise pas la législation subordonnée, la publication anticipée des projets de règlement n'est pas exigée systématiquement. La publication anticipée a néanmoins lieu dans certaines circonstances. La politique relative à l'EISE exige la publication anticipée des règlements d'importance dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité. De plus, la publication anticipée est volontairement devenue pratique courante dans certains services fédéraux de réglementation et elle est exigée par 24 lois fédérales.

Chaque projet de loi d'initiative gouvernementale doit, avant d'être soumis au Parlement, être rédigé par les avocats de la Section de la législation du ministère de la Justice, mais les règlements, eux, le sont par les ministères. Toutefois, les instructions du gouvernement prescrivent que tous les projets de règlement soient soumis à la section du Bureau du Conseil privé du ministère de la Justice (BCPJ) qui examine le projet de règlement afin de vérifier :

a) s'il est autorisé par la loi en application de laquelle il doit être établi;

b) s'il ne constitue pas un usage inhabituel ou inattendu du pouvoir en vertu duquel il doit être établi;

c) s'il ne porte pas indûment atteinte aux libertés et aux droits existants et n'est pas, en outre, incompatible avec l'esprit et les dispositions de la Déclaration canadienne des droits;

d) si la forme et le libellé du projet de règlement sont conformes aux normes établies.

C'est ici que la filière à suivre cesse d'être la même. Les règlements qui doivent être approuvés par un organisme de réglementation indépendant ou par un ministre passent du BCPJ au service d'où ils émanent et sont soumis au processus décisionnel interne. Toutefois, la plupart des règlements nécessitent l'approbation du gouverneur en conseil.

Ces règlements doivent être présentés au Comité spécial du Conseil et appuyés d'une recommandation officielle signée par le ministre parrain.

La recommandation doit indiquer le fondement juridique précis du règlement proposé et doit également indiquer, lorsque la loi habilitante le prescrit, que toutes les "conditions préalables" ont été remplies.

La recommandation du ministre ainsi que le projet de décret du conseil portant le sceau du BCPJ et une note de service explicative comprenant les renseignements pertinents relatifs au projet sont alors envoyés au greffier adjoint du Conseil privé avant d'être présentés au Comité spécial du Conseil.

Le ministère ou l'organisme parrain doit également envoyer au greffier adjoint une "lettre de présentation" exposant les instructions spéciales relatives à la publication du projet de règlement ou au moment de sa présentation au gouverneur en conseil. Cette lettre doit préciser si le projet de règlement aura des conséquences financières pour le gouvernement.

Une fois que le greffier adjoint du Conseil privé a reçu les documents voulus, il soumet la recommandation et le projet de décret du conseil à l'approbation du Comité spécial du Conseil, l'un des dix comités du Cabinet actuel.

Le Comité spécial se compose de dix ministres. Le quorum est constitué par quatre des membres. Ce comité se réunit généralement une fois par semaine (ou au besoin), pour examiner les propositions de décret -- car c'est là l'instrument officiel pour faire

règlements et textes réglementaires. Jusqu'à récemment, le Comité spécial approuvait de façon un peu mécanique, sans examen approfondi ni véritable réflexion, la plupart des présentations importantes pour l'obtention de décrets portant sur des règlements nouveaux ou modifiés.

Les règlements approuvés par le Comité spécial sont ensuite présentés au gouverneur général pour être signés. Puis, ils sont renvoyés au BCP ainsi qu'au ministère ou à l'organisme parrain.

À ce stade-ci, les règlements approuvés sont normalement enregistrés par le greffier adjoint du Conseil privé (décrets) conformément à l'article 6 de la Loi sur les textes réglementaires. En règle générale, un règlement n'entre pas en vigueur avant le jour de son enregistrement. Après enregistrement, les nouveaux règlements sont publiés dans la partie II de la Gazette du Canada.

Au dernier stade du processus, les règlements sont étudiés par le Parlement. En vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, les règlements et autres textes réglementaires, à l'exception de ceux qui sont légalement tenus secrets, sont soumis en permanence au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Ce comité examine les règlements en fonction de ses propores critères, qui comprennent des critères identiques à ceux utilisés par la section du BCPJ. Bien qu'il n'ait pas le pouvoir d'approuver, de refuser ou de modifier un règlement, il exerce un influence par le maintien de ses relations avec les ministères et organismes compétents ainsi que par ses rapports périodiques présentés à la Chambre des communes et au Sénat.

c) Les règles et autres directives administratives

Ce ne sont pas tous les nouveaux règlements qui prennent la forme de politiques officielles, de lois ou de règlements proprement dits. Parfois, les règles pouvant être établies en vertu d'une loi ne sont pas visées par la définition du mot "règlement" dans la Loi sur les textes réglementaires. À titre d'exemple, citons le pouvoir conféré aux fonctionnaires des pêches, par la Loi sur les pêcheries, de modifier les limites de prises établies dans les règlements. En raison du libellé de la disposition de la loi portant délégation de pouvoirs, les modifications ne sont pas considérées comme des "règlements" au sens de la Loi sur les textes réglementaires, et il n'est donc pas nécessaire de les faire vérifier, sur le plan juridique, par le BCPJ, ni de les faire publier dans la Gazette du Canada, ni de les faire enregistrer. Elles ont néanmoins valeur de règlement.

De la même façon, un ministère ou un organisme établira souvent des directives internes, officiellement ou non, qui auront un effet équivalent, et souvent puissant, sur les agents de réglementation. De toute évidence, la façon dont un ministère ou un organisme d'exécution interprète la lettre ou l'esprit d'une loi ou d'un règlement peut faire toute la différence.

Les documents se rapportant à l'interprétation, à l'application ou à tout autre aspect de la mise en application de la réglementation ne sont pas rendus publics. Habituellement, les ministres et parfois même les sous-ministres n'en ont pas connaissance.

2. Mise en application

Après qu'une politique de réglementation a été élaborée et approuvée d'une manière ou d'une autre, elle est mise en place à titre de programme de réglementation ou simplement comme un autre règlement.

La mise en application des programmes de réglementation comporte tout ce que le gouvernement fait pour s'assurer du respect des dispositions réglementaires. C'est beaucoup plus que la simple exécution de la loi qui est en jeu. En réalité, les enquêtes et les poursuites, qui ont, par le passé, été vues comme les fonctions premières des organismes de réglementation, jouent un rôle relativement peu important en matière de réglementation. Offrir des renseignements sur des dispositions réglementaires au moyen de programmes et de documents éducatifs, et au moyen d'inspections, constitue une méthode nettement supérieure et plus efficace de s'assurer du respect des règlements. La collecte de renseignements sur l'obéissance aux règlements par les rapports volontaires, par le suivi de tierces personnes et par les inspections sur place constitue une autre méthode efficace.

3. Décisions judiciaires et quasi judiciaires

Les décisions judiciaires et quasi judiciaires sont rendues par les tribunaux judiciaires, les tribunaux administratifs indépendants, les organismes, les ministres, le Cabinet et les fonctionnaires habilités à cette fin. Les décisions ainsi rendues ont notamment pour objet :

- de déterminer si des personnes ont enfreint des dispositions réglementaires, d'imposer des sanctions et d'ordonner des mesures correctives;

- de déterminer si des personnes peuvent bénéficier d'exclusion ou d'autres avantages aux termes des lois de nature réglementaire;

- de contrôler l'accès aux marchés réglementés par l'octroi et la révision des permis, assortis de certaines conditions, et, au besoin, par la révocation des permis;

- de contrôler le prix des biens et des services réglementés, en approuvant les taux de rendement et les prix spécifiques, en contingentant la production, etc.;

- de contrôler la quantité et la qualité des biens et des services réglementés;

- de contrôler toute autre caractéristique des biens et des services réglementés.

4. Évaluation des règlements en vigueur

Il existe divers mécanismes d'évaluation des activités de réglementation en cours. Le Cabinet ou un ministre peut ordonner que soit effectué un examen des lois et des politiques. La plupart des ministères et des organismes procèdent à l'examen de certaines activités de réglementation quand le besoin s'en fait sentir. Cependant, ces examens ont tendance à être centrés sur l'efficience ou l'efficacité plutôt que sur la nécessité de l'activité en soi. Des vérifications internes peuvent porter sur des programmes de réglementation particuliers. Le système d'évaluation des programmes, administré par le Bureau du contrôleur général, est censé assurer l'évaluation périodique et systématique de tous les programmes suivant un cycle de trois à cinq ans. Le vérificateur général peut passer en revue les programmes de réglementation d'un ministère ou d'un organisme. Toutefois, malgré l'existence de mécanismes d'évaluation, le fait est qu'au cours des dernières années, ils ont rarement été utilisés pour examiner en profondeur la réglementation.

CONSULTATIONS

I. CONSULTATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES-TERRITORIALES

Le mandat du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation a été prolongé pour permettre des consultations approfondies avec les représentants des provinces et des territoires pour qu'ils aient toute la possibilité voulue de contribuer au travail du Groupe d'étude.

Le président du Groupe de travail ministériel a adressé en juin, aux chefs de gouvernement des provinces et des territoires, une lettre leur proposant des rencontres avec les représentants du Groupe d'étude. Tous ont répondu de manière positive, encore que relativement prudente dans certains cas. Ces rencontres eurent lieu dans toutes les capitales provinciales et territoriales entre le 25 juillet et le 19 septembre.

À l'exception du Québec et, dans une certaine mesure, du Manitoba, les provinces et les territoires ont réagi de façon franche et positive à la possibilité qui leur était offerte de débattre des programmes fédéraux de réglementation et des projets de réforme. Malgré l'ambiance positive des réunions, presque tous les représentants des provinces et des territoires ont réitéré certains thèmes communs, en des termes presque identiques :

a) ils émettent certaines réserves au sujet du Groupe de travail ministériel;

b) les séances avec le Groupe d'étude doivent être considérées comme des entretiens techniques entre fonctionnaires, et non comme des consultations intergouvernementales officielles;

c) des consultations officielles devraient avoir lieu au niveau politique au sujet de toute réforme de réglementation susceptible d'avoir des effets négatifs sur les provinces ou territoires;

d) il serait inacceptable que le gouvernement fédéral se décharge de ses responsabilités de réglementation au détriment des provinces ou des territoires.

Une fois les précautions d'usage exprimées, toutes les rencontres ont donné lieu à des débats utiles et à des aperçus nouveaux sur l'enchevêtrement de la réglementation canadienne.

II Points de vue communs des provinces et des territoires

Plusieurs thèmes communs se dégagent des sujets de préoccupation des provinces et territoires. L'environnement, les pêches et les transports étaient les domaines qui revenaient le plus souvent et qui suscitaient les craintes les plus fébriles. Venait ensuite la réglementation des institutions financières et des produits alimentaires, suivie par d'abondantes observations sur les organismes de réglementation.

Si les préoccupations des provinces et des territoires étaient analogues sur le fond, les gouvernements territoriaux ont, de leur côté, abordé les consultations dans un esprit assez différent. Ceux-ci considèrent la réforme de la réglementation comme étant au coeur de leur objectif de dévolution vis-à-vis du gouvernement fédéral. En conséquence, ils ont exprimé leurs préoccupations sous une forme très générale, au niveau politique et constitutionnel, et réclamé des changements qui vont bien au delà d'une simple réforme de la réglementation.

La formule retenue pour les séances - table ronde d'une journée - a permis un excellent survol des questions, mais plusieurs des provinces ont indiqué que les séances de consultation du Groupe d'étude devraient être considérées comme la première étape d'un dialogue permanent sur les questions de réglementation - plusieurs proposant un calendrier de réunions ultérieures dont chacune devrait être consacrée à l'examen approfondi de deux ou trois questions importantes.

La plupart des représentants provinciaux sont des fonctionnaires des organismes centraux. Les séances ont démontré qu'il conviendrait d'organiser, à l'occasion, des réunions entre "organismes centraux" afin d'embrasser d'un seul coup d'oeil les questions liées à la réglementation et qui, autrement, sont ensevelies (souvent pendant des années) dans les innombrables mécanismes de consultation entre ministères d'exécution.

III Conclusions

Le Groupe d'étude tire les grandes conclusions suivantes de son examen des relations fédérales-provinciales en matière de réglementation. (Ses conclusions à l'égard des territoires se trouvent dans l'exposé des programmes pertinents, comme celui du ministère des Affaires indiennes et du Nord.)

1. Les relations administratives journalières entre les organismes fédéraux et provinciaux de réglementation sont généralement excellentes - et bien meilleures qu'elles ne l'étaient il y a quelques années.

2. Plusieurs provinces semblent plus avancées que le gouvernement fédéral dans l'amélioration de leur régime de réglementation, mais seule l'Ontario paraissait faire preuve d'un plus grand perfectionnement dans la théorie et les principes de la réforme de la réglementation et de la déréglementation économique.

3. Toutes les provinces se disent vivement intéressées par les questions de réglementation et désirent fortement que le gouvernement fédéral reprenne le flambeau dans un domaine qui, à leur avis, a été en grande partie abandonné par Ottawa il y a quelques années. La majorité des provinces ont demandé la réanimation du comité fédéral-provincial-territorial des règlements gouvernementaux, qui a été actif de 1978 à 1982 à la suite des accords conclus par les premiers ministres à la fin des années 70. (Ce comité ne s'est réuni qu'une fois depuis, en mars de cette année, lorsqu'il a siégé pour être informé des travaux du Groupe d'étude chargé des programmes de réglementation.)

4. À l'égard des programmes de réglementation, il existe des chevauchements et des doubles emplois importants entre les deux ordres de gouvernement, notamment dans le domaine des compétences partagées, déléguées ou concurrentes.

5. Le Groupe d'étude reste persuadé que la question numéro un, en matière de réglementation dans le pays, est le fardeau global que les multiples paliers d'autorité font peser tant sur les particuliers que sur l'économie. Ainsi, avant même de s'intéresser aux chevauchements et aux doubles emplois, il faut se demander si les particuliers et les groupes ne sont pas assujettis à un trop grand nombre de règlements divers. Le Groupe d'étude juge les Canadiens beaucoup trop réglementés pour leur propre bien, à titre de citoyens présumément libres, et pour le bien de l'économie du pays. La manière de faire face à cette superposition de règlements fédéraux-provinciaux-territoriaux-municipaux (la façon de la réduire) devrait être l'objectif premier, à l'avenir, de la collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en matière de réglementation.

IV Options

Le groupe d'étude propose au Groupe de travail ministériel de soumettre les options suivantes à l'attention du gouvernement, dans le but de chercher à améliorer tout l'appareil de la réglementation au pays :

1. Étudier la possibilité d'appliquer activement une stratégie fédérale-provinciale de réforme nationale de la réglementation visant à réduire le fardeau global imposé aux Canadiens par cette dernière.

2. Envisager de confier l'élaboration et la mise en oeuvre de cette stratégie au ministre responsable de la réglementation.

3. Les initiatives fédérales-provinciales devraient entrer, à titre d'éléments distincts, dans une stratégie d'amélioration de la réglementation fédérale. Ces initiatives pourraient être de deux ordres :

   (i) initiatives visant à résoudre les problèmes de chevauchement et de double emploi;

   (ii) initiatives à caractère "horizontal" - c'est-à-dire visant à résoudre les problèmes dans d'importants secteurs économiques réglementés par plusieurs paliers de gouvernement et soumis à des réglementations multiples.

4. Le Groupe d'étude suggère, comme premier objectif de la stratégie exposée ci-dessus :

   (i) une étude conjointe fédérale-provinciale, à laquelle participeraient des fonctionnaires et, peut-être, des représentants de secteur privé (sans se limiter aux spécialistes de l'environnement), afin d'examiner les solutions aux problèmes de chevauchement et de double emploi de la réglementation en matière d'environnement;

   (ii) une étude conjointe fédérale-provinciale sur le fardeau imposé par la réglementation à l'industrie touristique, afin de dégager un plan d'action intergouvernemental de rationalisation et de réduction de ce fardeau;

   (iii) une étude conjointe fédérale-provinciale sur les contraintes en matière de réglementation imposées à l'industrie du bâtiment, afin de dégager un plan intergouvernemental de rationalisation et de réduction de ces contraintes.

5. Le Groupe d'étude propose qu'on étudie la possibilité, dans le cadre d'une stratégie générale d'amélioration de la réglementation fédérale, d'inscrire un article sur la collaboration en matière de réglementation à l'ordre du jour de la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres.

6. Suggestion est faite que le Groupe de travail ministériel transmette les points de vue particuliers des représentants provinciaux et territoriaux à chaque ministre dont les responsabilités englobent les politiques et les programmes en cause.

CONSULTATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES-TERRITORIALES

FREDERICTON (NOUVEAU-BRUNSWICK)

M. Basil D. Stapleton
Directeur
Division de la réforme du droit
Bureau du procureur général

HALIFAX (NOUVELLE-ÉCOSSE)

Ms. Ann Janega
Coordinator of Regulations
Executive Council Office
Policy Board

SAINT-JEAN (TERRE-NEUVE)

Mr. Douglas M. Brown
Director
Resource Programs
Intergovernmental Affairs Secretariat
Executive Council

CHARLOTTETOWN (ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Mr. Doug Boylan
Clerk of Executive Council

WHITEHORSE (YUKON)

Mr. William Oppen
Senior Projects Officer
Department of Intergovernmental Relations

VICTORIA (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

Mr. Stuart Goodings
Assistant Deputy Minister
Ministry of Consumer and Corporate Affairs

EDMONTON (ALBERTA)

Mr. William Samis
Coordinator
Regulatory Reform Project

QUÉBEC (QUÉBEC)

M. Marc Morin
Directeur
Affaires économiques et financières
Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes

SASKATOON (SASKATCHEWAN)

Mr. Graham F. Parsons
Secretary
Economic Policy
Saskatchewan Executive Council

WINNIPEG (MANITOBA)

Mrs. Barbara Carroll
Federal Provincial Relations
Department of Finance

YELLOWKNIFE (TERRITOIRES DU NORD-OUEST)

Mr. Stien K. Lal, Q.C.
Deputy Minister
Justice and Public Services

TORONTO (ONTARIO)

Mr. Kent McLure
Legal Director
Public Trustee's Office

INTERVENANTS DU SECTEUR PRIVÉ

Administration du transport des grains
A.F.P.C. (Syndicat de l'agriculture)
Air Canada
Air Transport Association of Canada
Alberta Chamber of Resources
Alliance canadienne des associations touristiques
American Motors (Canada) Inc.
Amis de la Terre
Apparel Manufacturing Council
Association canadienne d'exportation
Association canadienne de l'autobus
Association canadienne de l'emballage
Association canadienne de l'industrie du médicament
Association canadienne de normalisation
Association canadienne de télévision par câble
Association canadienne des conseillers en administration
Association canadienne des constructeurs d'habitation
Association canadienne des courtiers en alimentation
Association canadienne des courtiers en douane
Association canadienne des fabricants d'équipement médical
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques
Association canadienne des libertés civiles
Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires
Association canadienne des pilotes de lignes aériennes
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Association canadienne des radiodiffuseurs
Association canadienne des spécialités grand public
Association canadienne du camionnage
Association canadienne du contrôle du trafic aérien inc.
Association de l'industrie touristique du Canada
Association des banquiers canadiens
Association des brasseurs du Canada
Association des consommateurs du Canada
Association des distillateurs canadiens
Association des exploitants de pétrole de l'Arctique
Association des importateurs canadiens
Association des routes et transports du Canada
Association des syndicats de cheminots du Canada
Association des tanneurs du Canada

Association du barreau canadien
Association minière du Canada
Association montréalaise pour les aveugles
Association nationale des Canadiens d'origine indienne
Association of Canada Film & TV Producers
Association pétrolière du Canada
Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien
B.C. and Yukon Chamber of Mines
B.C. Council of Fishermen
B.C. Mining Association
B.C. Telephone Company
Bell Canada
Bradley Air Services Ltd.
Cadbury Schweppes Powell Inc.
Canadian Air Traffic Controllers
Canadian Association of Immigration Lawyers
Canadian Grain Assistance
Canadian Holdings
Canadian Marine Transportation Centre
Canadian Mining Association
Cargill Canada Ltd
Centre pour la promotion de l'intérêt public
Chambre de commerce
Chrysler Canada Limitée
C.I.L. Inc.
CN Rail
Coalition des organisations provinciales des handicapés
Colgate - Palmolive Canada Limited
Cominco Limitée
Comité canadien des ressources arctiques
Comité d'étude des droits des autochtones
Commission canadienne des grains
Commission du textile et du vêtement
Compagnie Générale Électrique du Canada Limitée
Conférence canadienne des teamsters
Congrès du travail du Canada
Congrès national des Italo-Canadiens
Conseil canadien de développement social
Conseil canadien de la sécurité
Conseil canadien des pêches
Conseil canadien des relations du travail
Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national
Conseil des grains du Canada
Conseil du Patronat
Conseil économique du Canada
Conseil national de l'industrie laitière du Canada
Construction Trade Union
Consul général du Canada

Continental Grain Company (Canada) Ltd.
Cooperative Union of Canada
Corporate Growth Assistance Ltd.
Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC)
CP Air
Dalhousie University
Dangerous Goods Transportation Association
Direction générale des relations commerciales spéciales
Dome Petroleum Limited
Dominion Marine Association
Domtar Incorporée
Environmental Law Centre (Alberta)
Esso Ressources Canada Limitée
Fabricants canadiens de produits alimentaires
Fédération canadienne de l'agriculture
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Fédération canadienne des épiciers indépendants
Fédération canadienne des producteurs de lait
Fédération canadienne du travail
Fédération des associations canadiennes de l'environnement
Fédération des aveugles du Québec
Fédération des travailleurs du Québec
Fédération du travail de la Colombie-Britannique
Further Processing Association of Canada
General Motors du Canada Limitée
Granger, Ron
Green & Apiegel (avocats)
Groupe provincial & l'Ind. du médicament
Groupement d'entreprises québécoises
Guilde de la marine marchande du Canada
Gulf Canada Limitée
IBM Canada Limitée
Independant Petroleum Association of Canada
Institut canadien des comptables agréés
Institut canadien des ingénieurs
Jackman, Barbara
Klondike Placer Miners Association
L'Association canadienne de l'immeuble
L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
L'Association des compagnies de fiducie du Canada
L'Association des manufacturiers canadiens
L'Institut de recherches politiques
La Fédération canadienne de la faune Inc.
La Société des fabricants de véhicules à moteur
Le Conseil canadien du commerce de détail
Les Ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc.
Les transports nationaux du Canada Limitée

Ligue canadienne de transport industriel
MacMillan Bloedel Limited
Manitoba Farm & Business Association
Manitoba Pool Elevators
McCarthy and McCarthy
N.M. Paterson & Fils (Québec) Limitée
N.W.T. Association of Municipalities
N.W.T. Chamber of Commerce
N.W.T. Chamber of Mines
N.W.T. Construction Association
N.W.T. Territorial Government
Nation dénée
Newfoundland Fish & Food Allied Workers
Noranda Inc.
Northern Sales Ltd.
Northwest Air
Northwestel Inc.
Nova, an Alberta Corporation
Office canadien de commercialisation du poulet
Ontario Council of Agencies Serving Immigrants
Ontario Fruit & Vegetable Growers' Association
Organisation canadienne des petites entreprises
Organisation nationale anti-pauvreté
Pan Arctic Oils
Parrish & Hermbeckers Ltd
Petro-Canada
Pioneer Grain Co.
Polar Gas Limited
Projet de pipeline de Norman Wells
Quebecair
Regina University
Rogers Cable Systems Inc.
Royal Lepage Limitée - Services immobiliers résidentiels
Safeway Stores
S.A. Murray & Co.
Saskatchewan Wheat Pool
Stelco Incorporée
Syndicat canadien indépendant des métallurgistes
Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés
Syndicat des travailleurs en communication, électronique, électricité, techniciens et salariés du Canada
Telecom Canada
Télécommunications CN-CP
Transport 2000 Canada
Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile
United Grain Growers Limited
Université Carleton
University of British Columbia

Washington State Government
Weir Foulds
Western Food Processors Association
Winnipeg Commodity Exchange
Yukon Chamber of Commerce
Yukon Chamber of Mines
Yukon Livestock Agriculture Association
Yukon Territorial Water Board

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
CCEA 1				Ch C			Ch I	C	C			
AGC 18				E	C							C
AGC 211												P
AGC 213			Ch	F E	C							
AGC 214				E								
AGC 215				Ch F			Ch	E				
AGC 902				E								Ch
AGC 223-6				E								
TCI 1				E								
CCC 2				Ch F			F	P				
CCC 4				C				P				
CCC 5												
CCC 9			R									
CCC 10			R	F								
CCC 12					P							
CCC 13				R			F					
CCC 14				R								
CCC 31												

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

APPENDICE A

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
CCC 32				E								
CCC 100				E								
CCC 101												
CCC 102								R				
CCC 103												
CCC 901												
CCL 200		E					R					
SADC 901			C	Ch C								
CCG 234												
CCG 235								P				
CCG 901			E					E				
CCDP 1				Ch C					C			
CCRT 1												
SCHL 1				E				P				Ch C R
SCHL 2				P R								
SCP 100				E	E							
CRTC 901								P	R			
CRTC 902				Ch		In P	Ch C	C	C P			

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
CCT 2					E							
CCT 10												
CCT 12								E				
CCT 20								In				
CCT 30										F P		
CCT 40				R	E							?
CCT 45				E								
CCT 50				E								
CCB 1			E	E	P			E				
DI 1				Ch			Ch					
MDC 100					C P		Ch F	C	F P			
MDC 901									P			
AEC 1												
AEC 9				F								
EC 18		Ch C		F								
EC 903		Ch C			Ch C	Ch E C		P				
EC 23		Ch C										
EC 25	C		Ch F	Ch			Ch C		Ch		Ch E	A

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
EC 97		Ch C	Ch R					P	I			
EC 98			C					P				
EC 901			C P	E				C				
EIC 901			P					P				
EIC 902			P									
EMR 2			Ch C				R	E		E C	Ch F	
EMR 12			C		P							
EMR 30			Ch C I									
EMR 114				C								
PUC 2		Ch C		F					P			
P & O 1												
P & O 7		Ch C					I					C F
P & O 8			C F R				C	R				C F
P & O 902	C	Ch C	C P R	Ch C	Ch		Ch P	R	Ch			C F
FC 2				C								
FC 901				E R								
SBSC 17												
SBSC 18							Ch C					

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
SBSC 22							E					
SBSC 100				I			C					
SBSC 101				E								
SBSC 102												
AINC 58	I										Ch C	
AINC 79	C F R										E C P	
AINC 201	P											
AINC 201.1	C E P											
AINC 201.2												
AINC 201.3	E F										C	
AINC 201.4	F											
AINC 226												
JUST 18												
JUST 901												
JUST 902												
TRAVC 4											C	
TRAVC 6				C					Ch C		C A	C
TRAVC 20											C	

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

APPENDICE A

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
CRD 1												
CENC 1											C	
ONE 100		C	Ch F	E C	P		E C		E		Ch E	
NCPF 1				F			P					C
NCPF 2				F								
APNC 1												
BCP 100									F			
RCDA 2												
RCDA 3								P				
RCDA 4												
RCDA 14			I	In				F				
RCDA 29				E In				P	R			
RCDA 34												
GRC 4												P F
SE 1												
ASC 9												
STCC 11												
CT 6												
CT 901												

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
TC 4												
TC 27												
TC 47												
TC 57				C								
TC 61												
TC 67												
TC 93			Ch InC	Ch	E C	Ch				Ch F	C	R
TC 275												
TC 310												
TC 315												
TC 320			F									
TC 325												
TC 330			Ch C	C			F					
TC 405												
TC 420												
TC 425												
TC 430												
TC 435												

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision

APPENDICE A

CATÉGORISATION DES PROGRAMMES "PROBLÉMATIQUES"

PROGRAMME	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	QC	N.-B.	N.-É.	T.-N.	Î.-P.-É.	T.N.-O.	ONT.
TC 440												
TC 500												
TC 600												
TC 610							E					
TC 999												
EIR 902							E					
CT 101												

LÉGENDE : Ch - Chevauchement
In - Information
E - Économie
F - Fonctionnement
I - Incohérence
P - Politique (Consultation)
A - Autres
C - Compétence
R - Révision